



**CIPS**  
Center for Indonesian  
Policy Studies



Makalah Kebijakan No. 32

# Peran Pemerintah dalam Rantai Pasok Beras Indonesia

oleh Galuh Octania

[www.cips-indonesia.org](http://www.cips-indonesia.org)



Makalah Kebijakan No. 32  
**Peran Pemerintah dalam  
Rantai Pasok Beras Indonesia**

Penulis:  
Galuh Octania

Jakarta, Indonesia  
Februari, 2021

## DAFTAR ISI

Daftar Singkatan.....	6
Ringkasan Eksekutif.....	7
Situasi saat ini: Tingginya ketergantungan masyarakat Indonesia akan beras dan bagaimana pemerintah meregulasi harga beras untuk melindungi petani dan konsumen.....	8
Rantai Pasok Beras Indonesia dengan Struktur yang Rumit.....	14
Petani.....	15
Tengkulak.....	16
Penggiling Padi.....	17
Penjual Grosir.....	18
Penjual Ritel.....	19
Peran Pemerintah dalam Rantai Pasok Beras di Indonesia.....	21
Rantai Pasok Perum Bulog di Tingkat Hulu.....	23
Rantai Pasok Perum Bulog melalui Impor.....	24
Rantai Pasok Perum Bulog di Tingkat Hilir.....	25
Distribusi Beras Perum Bulog di Masa Pandemi Covid-19.....	26
Pengalaman Internasional tentang Peran BUMN dalam Rantai Pasok Beras Pelajaran dari Pengalaman Vietnam, Filipina, dan Malaysia.....	28
Vietnam.....	28
Filipina.....	28
Malaysia.....	29
Rekomendasi Kebijakan.....	31
Referensi.....	33

## Daftar Tabel

Tabel 1. Harga Pembelian Pemerintah dan Harga Eceran Tertinggi, 2002-2020.....	11
Table 2. Tabel 2. Pengadaan dan Distribusi Beras oleh Perum Bulog 2016-2018 (dalam ton).....	22
Tabel 3. Saluran Distribusi Beras Perum Bulog di Masa Pandemi Covid-19.....	27

## Daftar Gambar

Gambar 1. Produksi dan Luas Panen Padi (GKG) di Indonesia, 2018 - 2020.....	9
Gambar 2. Harga Beras Kualitas Menengah Bulanan (Rp/kg) (Januari 2018 – Maret 2020).....	10
Gambar 3. Harga Rata-Rata GKP dan GKG di Tingkat Petani dan Harga Pembelian Pemerintah, 2015 - Mei 2020.....	12
Gambar 4. Rantai Pasok Beras Indonesia.....	15
Gambar 5. Rantai Pasok Beras Perum Perum Bulog.....	23

---

## DAFTAR SINGKATAN

Bappenas :	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/ Badan Perencanaan Pembangunan (Bappenas)
Bernas :	Padiberas Nasional Bhd
BKP :	Badan Ketahanan Pangan
BPK :	Badan Pemeriksa Keuangan
BPS :	Badan Pusat Statistik
Perum Bulog :	Badan usaha milik negara (BUMN) yang bergerak di bidang pangan
GKP :	Gabah Kering Panen (GKP) adalah padi yang dipanen dengan kandungan air maksimum 25% dan materi asing maksimum 10%
GKG :	Gabah Kering Giling (GKG) adalah padi yang siap digiling dengan kandungan air maksimum 14% dan materi asing maksimum 3%
HET :	Harga Eceran Tertinggi
HPP :	Harga Pembelian Pemerintah
KPPU :	Komisi Pengawas Persaingan Usaha
KSA :	Kerangka Sampel Area
KUR :	Kredit Usaha Rakyat
Kementan :	Kementerian Pertanian
Kemendag :	Kementerian Perdagangan
BPOM :	Badan Pengawas Obat dan Makanan
VFA :	Vietnam Food Association

## RINGKASAN EKSEKUTIF

Konsumsi beras nasional di Indonesia termasuk yang tertinggi di dunia, mencapai 29,13 juta ton di tahun 2017. Angka tersebut telah diperkirakan akan meningkat hingga mencapai 31,7 juta ton pada tahun 2045 seiring dengan pertumbuhan populasi. Berlawanan dengan peningkatan tersebut, produksi beras Indonesia justru turun dalam beberapa tahun terakhir. Perpaduan meningkatnya permintaan dan menurunnya produksi berpotensi menyebabkan semakin besarnya ketidakseimbangan pasok beras dan permintaan yang ada.

Sementara Indonesia masih mengimpor beras, negara ini juga memenuhi sebagian besar kebutuhan beras secara domestik. Rantai pasok domestik di Indonesia menjadi hal yang terpenting agar bisa mendapatkan pasok beras yang stabil, terjangkau, dan mudah diakses. Akan tetapi, ada beragam saluran distribusi di tiap provinsi di Indonesia. Dari petani ke konsumen, rantai pasok bisa melibatkan tengkulak, penggiling, penjual grosir, dan penjual ritel. Setiap dari mereka memiliki fungsi yang unik. Mengatur jumlah pihak yang terlibat dalam rantai distribusi dan pemrosesan beras yang diproduksi secara domestik sebetulnya tidak diinginkan, karena pihak penengah yang terlibat ini diperlukan untuk menghubungkan petani dengan konsumen.

Perum Bulog seharusnya membantu memastikan ketahanan pangan dengan cara terlibat dalam rantai pasok domestik. Akan tetapi, mereka pun memiliki tantangan tersendiri, baik di tingkat hulu maupun hilir. Perum Bulog diwajibkan untuk mengelola stok beras nasional dan mendistribusikannya sebagai bantuan langsung. Namun, semenjak program Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT) lebih mengandalkan pemasok swasta, distribusi stok beras negara yang dikelola Perum Bulog jadi terganggu. Terlebih lagi, kualitas buruk stok beras di gudang Perum Bulog tidak bisa bersaing dengan beras dari pemasok swasta.

Di bawah kondisi tersebut, peran Perum Bulog perlu ditelaah kembali. Sektor swasta harus memainkan peran yang lebih besar dalam pasar beras domestik dan Perum Bulog sebaiknya berpartisipasi dalam pendistribusian beras saat situasi darurat. Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 Pasal 8 perlu direvisi guna mengizinkan Perum Bulog untuk fokus melindungi konsumen melalui program bantuan bencana.

Sebagai solusi praktis jangka pendek untuk menurunkan harga beras dan meningkatkan efektivitas Perum Bulog maka monopoli Perum Bulog untuk impor beras kualitas menengah harus dihapuskan. Perusahaan swasta harus bisa mengakses sistem perizinan otomatis dan mengimpor beras kualitas menengah ke Indonesia.

## SITUASI SAAT INI: TINGGINYA KETERGANTUNGAN MASYARAKAT INDONESIA AKAN BERAS DAN BAGAIMANA PEMERINTAH MEREGULASI HARGA BERAS UNTUK MELINDUNGI PETANI DAN KONSUMEN

Beras adalah makanan pokok yang penting bagi hampir seluruh masyarakat Indonesia. Konsumsi beras per kapita nasional dihitung ada pada angka 97,6 kilogram pada tahun 2017, angka yang lebih tinggi daripada rata-rata konsumsi tahunan jagung dan kentang sebagai pengganti karbohidrat yang tercatat sebesar hanya 2 kilogram (Arifin et al., 2018) dan 2,6 kilogram per kapita (Badan Ketahanan Pangan [BKP], 2017). Angka tersebut kemudian menjadi konsumsi beras tahunan sekitar 29,13 juta ton di tahun 2017 menurut Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia (Badan Pusat Statistik [BPS], 2018).

Konsumsi beras Indonesia per kapita lebih tinggi daripada negara-negara tetangga di mana beras juga merupakan makanan pokok, seperti misalnya Malaysia (87,9 kilogram per kapita) dan Brunei Darussalam (75,1 kilogram per kapita) (Kementerian Sumber-Sumber Utama dan Pelancongan Brunei Darussalam, 2017). Angka tersebut sedikit lebih rendah dibandingkan Thailand yang mengonsumsi 103,5 kilogram beras per kapita (Khazanah Research Institute, 2019).

Meskipun muncul tren untuk beralih dari konsumsi beras ke gandum, konsumsi beras Indonesia cenderung akan meningkat bersamaan dengan populasi yang bertumbuh dan kenaikan umum tingkat pendapatan. Dari 270 juta orang di tahun 2020, populasi Indonesia diproyeksi akan meningkat hampir 12 juta orang dalam lima tahun ke depan dan mencapai 319 juta orang pada tahun 2045 (BPS, 2018). Besar populasi di masa yang akan datang tersebut akan memiliki daya beli yang lebih tinggi. Tiga puluh persen populasi Indonesia tahun 2020 (85 juta orang) adalah bagian dari kelompok masyarakat kelas menengah. Diperkirakan angka tersebut akan menjadi dua kali lipat pada tahun 2045 menjadi 70% dari populasi atau sekitar 223 juta orang (Badan Perencanaan Pembangunan Nasional [Bappenas], 2019).

Konsumsi beras Indonesia cenderung akan meningkat bersamaan dengan populasi yang bertumbuh dan kenaikan umum tingkat pendapatan.

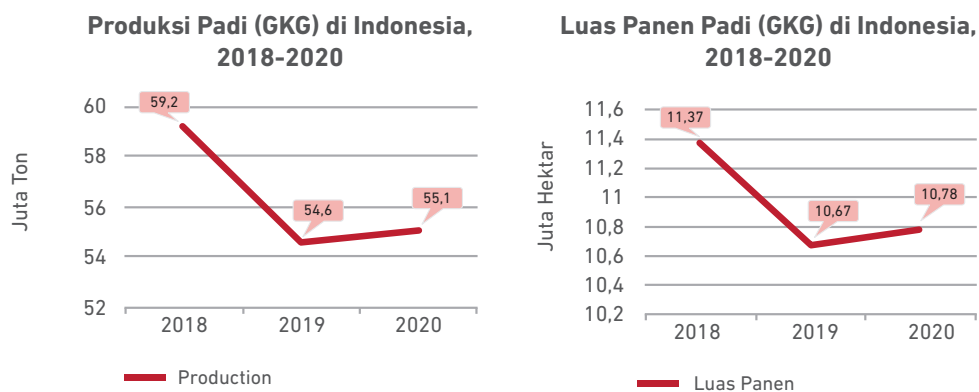
Peningkatan jumlah populasi dan juga pendapatan berarti juga peningkatan permintaan makanan, terutama beras sebagai bahan makanan pokok. Arifin et al. (2018) memperkirakan konsumsi beras nasional akan meningkat sebesar 1,5% tiap tahunnya hingga menjadi 99,08 kilogram per kapita di tahun 2025 dan terus meningkat bertahap sebanyak 2% menjadi 99,5 kilogram per kapita di tahun 2045, sehingga akhirnya diprediksi mencapai total konsumsi beras tahunan sebesar 41,7 juta ton pada tahun 2045 (Arifin et al., 2018).

Akan tetapi, berbeda dengan permintaan yang bertambah, produksi beras Indonesia terus turun. Menurut data dari Departemen Pertanian Amerika Serikat (*United States Department of Agriculture* atau USDA), produksi beras giling Indonesia telah menurun dari 38,31 juta ton pada



2008 menjadi 33,5 juta ton pada 2019.<sup>1</sup> Berdasarkan estimasi dengan menggunakan metode Kerangka Sampel Area (KSA) yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik Indonesia pada tahun 2018 dan 2019, total produksi beras nasional (Gabah Kering Giling [GKG]) pada tahun 2019 adalah sebesar 54,6 juta ton, menurun dari 59,2 juta ton pada tahun 2018 (BPS, 2020). Di masa yang akan datang, penurunan tersebut dapat semakin diperparah baik oleh ketidakpastian perubahan iklim, maupun oleh perubahan fungsi lahan dari pertanian menjadi industri, atau penggunaan lainnya. Perkiraan Badan Pusat Statistik (2020a) menunjukkan bahwa ada penurunan yang jelas pada total area pertanian beras sebesar 700.000 hektar (penurunan sebesar 6,15%) pada 2019 jika dibandingkan tahun sebelumnya.

**Gambar 1.**  
**Produksi dan Luas Panen Padi (GKG) di Indonesia, 2018 - 2020**



Sumber: (BPS, 2020)

\*Data tahun 2020 adalah sebuah estimasi karena belum termasuk data bulan Oktober hingga Desember

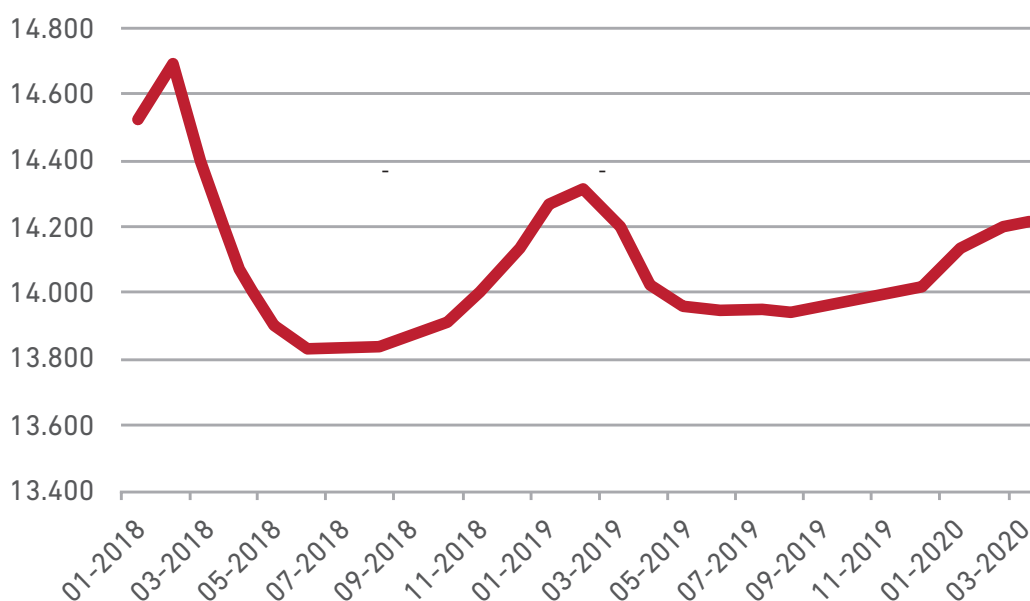
Perpaduan meningkatnya permintaan dan menurunnya produksi beras dianggap sebagai penyebab semakin besarnya ketidakseimbangan pasok beras dan permintaan yang ada. Simatupang dan Timmer (2008) berargumen bahwa besarnya selisih antara pasokan dan permintaan beras di Indonesia utamanya disebabkan oleh melambatnya pertumbuhan produksi beras. Argumen itu masih relevan mengingat adanya penurunan produksi beras pada 2018 dan 2019. Sementara itu, impor beras tetap sangat dibatasi, dan hampir tidak bisa membuat Indonesia memenuhi kebutuhannya melalui produksi luar negeri.

Perpaduan meningkatnya permintaan dan menurunnya produksi beras dianggap sebagai penyebab semakin besarnya ketidakseimbangan pasok beras dan permintaan yang ada.

<sup>2</sup> Diambil dari: <https://www.indexmundi.com/agriculture/?country=id&commodity=milled-rice&graph=production>

Badan Pusat Statistik (2020) melaporkan dalam pusat data CEIC<sup>2</sup> bahwa harga ritel rata-rata beras kualitas menengah, jenis beras yang paling banyak dikonsumsi di Indonesia, sejalan dengan masa panen (Gambar 2). Harga beras umumnya lebih rendah saat masa panen, dari sekitar Februari hingga April, dan secara bertahap meningkat menjelang akhir tahun dan awal tahun berikutnya karena berkurangnya pasokan.

**Gambar 2.**  
**Harga Beras Kualitas Menengah Bulanan (Rp/kg)**  
**(Januari 2018 – Maret 2020)**



Sumber: Badan Pusat Statistik (BPS) melalui pusat data CEIC

Berdasarkan kondisi tersebut, pemerintah Indonesia telah memberlakukan sebuah kebijakan harga pembelian minimum untuk petani dan kebijakan harga eceran tertinggi untuk konsumen sebagai upaya untuk mengendalikan harga (Hermanto, 2017). Kebijakan Harga Pembelian Pemerintah (HPP) untuk padi<sup>3</sup> (Gabah Kering Panen [GKP]) dan Gabah Kering Giling<sup>4</sup> (GKG) diperkenalkan melalui Instruksi Presiden Nomor 09 Tahun 2002 (BKP, 2013). Peraturan ini melarang pembelian beras dari petani di bawah harga yang ditetapkan. Harga Pembelian Pemerintah bertujuan untuk melindungi petani domestik terutama ketika pasokan melimpah saat masa panen. Harga yang ditetapkan telah disesuaikan secara berkala mengikuti peraturan yang ada.

<sup>2</sup> Database CEIC adalah pusat data ekonomi makro global yang dapat diakses di: <https://www.ceicdata.com/en/indonesia/retail-price-by-major-commodities>

<sup>3</sup> Padi yang juga biasa disebut Gabah Kering Panen (GKP), adalah padi yang dipanen dengan kandungan air maksimum 25% dan materi asing maksimum 10%

<sup>4</sup> Padi yang juga biasa disebut Gabah Kering Giling (GKG), adalah padi yang dipanen dengan kandungan air maksimum 14% dan materi asing maksimum 3%

Sementara itu, Harga Eceran Tertinggi (HET) untuk beras yang sudah digiling<sup>5</sup> diatur dalam Peraturan Kementerian Perdagangan (Permendag) Nomor 27 Tahun 2017 untuk menghindari kenaikan harga beras yang tidak diduga (Aryani, Thirtawati, & Sufri, 2019). Peraturan tersebut kemudian direvisi dalam Permendag Nomor 57 Tahun 2017 guna merefleksikan keragaman pasar beras di Indonesia dengan memasukkan berbagai tipe, kualitas, dan perbedaan harga beras antar wilayah (Hermanto, 2017). Perkembangan peraturan harga beras ditunjukkan dalam Tabel 1.

**Tabel 1.**  
**Harga Pembelian Pemerintah dan Harga Eceran Tertinggi, 2002-2020**

No.	Peraturan	Harga Pembelian Pemerintah (Rp per kg)			Harga Eceran Tertinggi (Rp per kg)
		Gabah Kering Panen (GKP)	Gabah Kering Giling (GKG)	Beras Giling	
1.	Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 09 Tahun 2002	1.230	1.725	2.790	2.790
2.	Inpres Nomor 05 Tahun 2015	3.700	4.600	7.300	-
3.	Peraturan Kementerian Perdagangan (Permendag) Nomor 63 Tahun 2016	3.700	4.600	7.300	9.500
4.	Permendag Nomor 27 Tahun 2017	3.700	4.600	7.300	9.500
5.	Permendag Nomor 57 Tahun 2017	--		-	Beras kualitas menengah: <ul style="list-style-type: none"> <li>• 9.450 untuk Jawa, Lampung, Sumatera Selatan, Bali dan Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi</li> <li>• 9.950 untuk Sumatera kecuali Lampung dan Sumatera Selatan, dan Kalimantan</li> <li>• 10.250 untuk Maluku dan Papua</li> </ul>
6.	Permendag Nomor 24 Tahun 2020	4.200	5.250	8.300	-

Sumber:

1. Instruksi Presiden (Inpres) Nomor 5 Tahun 2015 tentang Kebijakan Pengadaan Gabah/Beras dan Penyaluran Beras oleh Pemerintah
2. Permendag Nomor 63 Tahun 2016 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian Di Petani Dan Harga Acuan Penjualan Di Konsumen
3. Permendag Nomor 27 Tahun 2017 tentang Penetapan Harga Acuan Pembelian Di Petani Dan Harga Acuan Penjualan Di Konsumen
4. Permendag Nomor 57 Tahun 2017 tentang Penetapan Harga Eceran Tertinggi (HET)
5. Permendag Nomor 24 Tahun 2020 tentang Penetapan Harga Pembelian Pemerintah untuk Gabah atau Beras

<sup>5</sup> Beras Giling sudah diproses untuk konsumsi manusia dengan menghilangkan sekam, kulit padi, dan kutu.

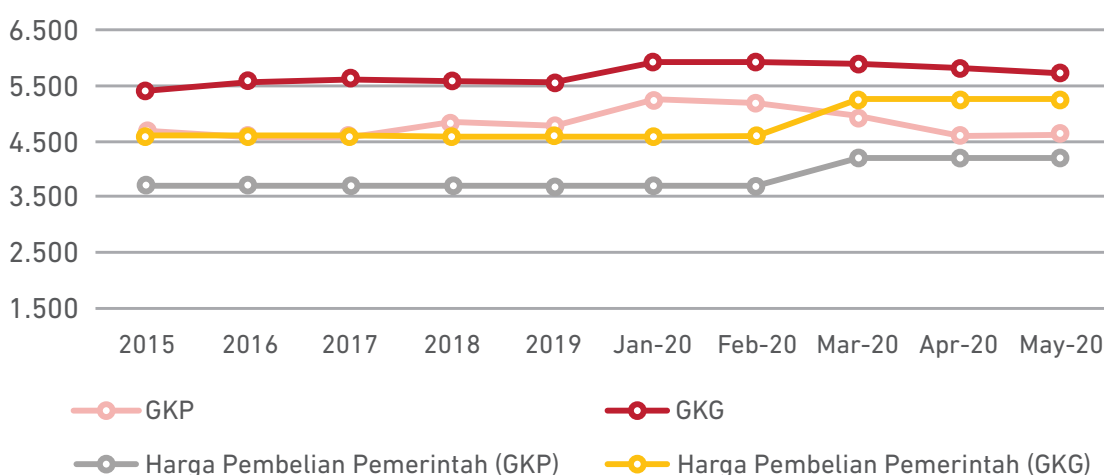
Perusahaan BUMN Perum Bulog mengelola stok beras nasional dengan membeli GKP, GKG, dan beras giling dari petani dengan harga yang sudah diatur. Selain itu, di sisi ritel, ketika Perum Bulog mendeteksi harga di atas Harga Eceran Tertinggi (HET), maka Perum Bulog akan melakukan Operasi Pasar dengan menambah pasok beras dari gudangnya sendiri. Perum Bulog juga mencoba memaksa penjual ritel beras untuk menjual beras mereka dalam batas harga yang ditetapkan. Perum Bulog berkolaborasi dengan Satuan Tugas Pangan Kepolisian untuk melacak pedagang beras ritel yang menjual di atas harga yang sudah ditetapkan oleh pemerintah. Itu bukan tugas yang mudah mengingat banyaknya jumlah penjual ritel beras dan pasar tradisional di Indonesia (Fatimah, Arifin, & Tey, 2019). Berdasarkan Permendag, penjual ritel yang menjual di atas HET akan menerima peringatan yang bisa ditingkatkan hingga pencabutan izin dan mengharuskan mereka menghentikan kegiatan dagangnya.

Pada akhirnya, menetapkan harga GKP dan GKG untuk petani telah terbukti tidak perlu, karena harga pasar di hulu (*farmgate*) selalu lebih tinggi daripada harga yang diatur oleh pemerintah (Gambar 3). Para petani memilih untuk menjual beras kepada pembeli swasta yang mau membayar lebih mahal dari harga yang sudah ditetapkan. Alhasil, total pengadaan beras Perum Bulog dari

**Harga beras di pasar ritel Indonesia secara konsisten selalu di atas HET.**

petani juga telah menurun dari 2,96 juta ton GKG pada 2016 menjadi 1,48 juta ton pada 2018, karena Perum Bulog tidak mampu bersaing dengan adanya keterbatasan anggaran (Perum Bulog, 2020c). Sementara itu, harga beras di pasar ritel Indonesia secara konsisten selalu di atas HET. Sementara HET beras kualitas menengah ditetapkan sekitar Rp9.450-Rp10.250 per kilogram dalam Permendag Nomor 57 Tahun 2017, harga beras domestik rata-rata antara Januari 2018 sampai Maret 2020 adalah Rp14.076 per kilogram.

**Gambar 3.**  
**Harga Rata-Rata GKP dan GKG di Tingkat Petani dan Harga Pembelian Pemerintah, 2015 - Mei 2020**



Sumber: Badan Pusat Statistik (2019, 2020)

---

Harga beras yang tinggi akan berdampak lebih besar pada keluarga Indonesia dengan pendapatan rendah yang menggunakan 25% dari pendapatan mereka untuk membeli beras (Bank Dunia, 2015). Petani juga menanggung beban. Harga beli bisa lebih tinggi daripada harga minimum yang ditetapkan oleh pemerintah, tetapi petani tidak diuntungkan oleh harga ritel yang tinggi dan pendapatan petani tetap terlalu rendah untuk petani bisa keluar dari kemiskinan. Hampir dua pertiga seluruh penghidupan petani atau keluarga pra sejahtera yang memproduksi beras mereka sendiri adalah konsumen secara net dan mengonsumsi lebih banyak makanan dari yang mereka produksi. Oleh karena itu, mereka termasuk dalam kelompok yang menderita dengan tingginya harga beras (SMERU, 2015; Bank Dunia, 2015). Sebuah studi oleh Ilman dan Wibisono (2019) menemukan bahwa pengeluaran yang besar untuk beras sebagai makanan pokok menghalangi kaum pra sejahtera untuk mengonsumsi makanan berprotein tinggi, seperti ayam atau telur, dan berpotensi menyebabkan malnutrisi dan masalah kesehatan.

Indonesia memenuhi sebagian besar dari kebutuhan berasnya secara domestik, tetapi masih mengimpor beras untuk melengkapi produksi domestik. Pada 2019, Indonesia memproduksi 33,5 juta ton beras giling dan mengimpor 444.508 ton beras, yang artinya hampir semua beras Indonesia diproduksi secara domestik (BPS, 2018). Rantai pasok domestik di Indonesia kemudian menjadi penting untuk mendapatkan pasok beras yang stabil, terjangkau, dan mudah diakses. Akan tetapi, sistem distribusi beras domestik yang tidak efisien dianggap menjadi salah satu penyebab utama tingginya harga beras konsumen di Indonesia. Beras melewati empat hingga enam pihak dan hal itu mengakumulasi biaya transaksi di setiap fase proses distribusi sebelum akhirnya mencapai konsumen (Respatiadi & Nabila, 2017; Firdaus, 2018; Silalahi et al., 2019). Kondisi geografis Indonesia sebagai negara kepulauan yang besar dengan infrastruktur yang kurang memadai juga berkontribusi terhadap kerumitan rantai pasok beras.

## RANTAI PASOK BERAS INDONESIA DENGAN STRUKTUR YANG RUMIT

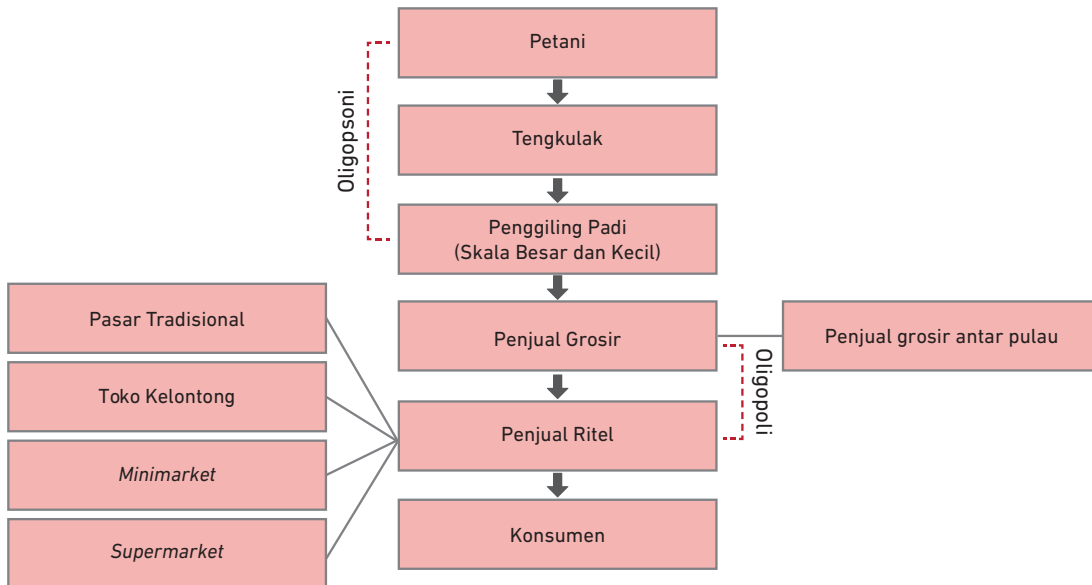
“ Meskipun beras dikonsumsi di seluruh wilayah di Indonesia, namun produksinya terkonsentrasi di pulau Jawa.

Meskipun beras dikonsumsi di seluruh wilayah di Indonesia, namun produksinya terkonsentrasi di pulau Jawa. Badan Pusat Statistik (2019) mencatat bahwa pada 2018, produsen utama beras di Indonesia adalah provinsi Jawa Timur, Jawa Barat, dan Jawa Tengah dengan total produksi Gabah Kering Giling (GKG) sejumlah 10,52 juta ton, 9,54 juta ton, dan 9,51 juta ton. Keluaran dari tiga wilayah teratas produsen Gabah Kering Panen (GKP) tersebut telah berkontribusi hingga sebanyak 47,70% dari total produksi GKP di Indonesia. Posisi berikutnya diikuti oleh wilayah di luar Jawa, termasuk Sulawesi Selatan (5,74 juta ton) dan Sumatera Selatan (2,65 juta ton).

Perbedaan tingkat produksi beras di setiap wilayah membuat perdagangan beras antar wilayah di Indonesia tidak terhindarkan. Akibatnya, beras dari pusat produksi tidak hanya didistribusikan di pulau yang sama, tetapi juga ke seluruh Indonesia. Perdagangan kemudian membentuk saluran distribusi beras dari petani ke konsumen. Setiap wilayah memiliki proses yang berbeda-beda dan menyebabkan sebuah rantai pasok beras yang rumit. Sebuah survei lapangan yang dilakukan di kabupaten Karawang, provinsi Jawa Barat, menunjukkan bahkan kabupaten yang merupakan salah satu produsen beras terbesar di Indonesia itu memiliki enam saluran rantai pasok (Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LPPM) IPB, 2018). Umumnya, proses distribusi antara petani dan konsumen melibatkan tengkulak, penggiling, penjual grosir, dan penjual ritel (Gambar 4) dan bercirikan oligopsonistik (pasar dengan hanya segelintir pembeli besar) di hulu dan oligopolistik (pasar dengan hanya sedikit penjual) di hilir, yang akan dijelaskan lebih lanjut di makalah ini.

Penelitian telah menunjukkan bahwa penjual grosir dan penggiling padi berskala besar mendapatkan bagian pendapatan terbesar (61,1%) dari produksi beras di Jawa Barat, namun situasinya berbeda di wilayah lain di Indonesia. Di Jawa Timur, 80,4% berakhir di tengkulak dan penggiling padi. Di Sulawesi Utara petani mendapatkan bagian terbanyak, sementara tengkulak dan penggiling hanya meraup 15,7% dari pendapatan (Respatiadi & Nabila, 2017).

**Gambar 4.**  
**Rantai Pasok Beras Indonesia**



## Petani

Sebagai pelaku pertama dalam rantai pasok beras, petani memproduksi beras dalam bentuk GKP dan GKG. Akan tetapi menjadi pemain utama tidak menjamin petani menerima keuntungan tertinggi dari beras. Harga ritel tinggi tidak berarti peningkatan pendapatan bagi petani. Petani tetap termasuk dalam kelompok berpendapatan terendah di Indonesia, dengan produsen bahan pangan pokok di bagian bawah piramida. Pada 2018, tingkat kemiskinan untuk petani gurem (petani skala kecil) adalah 18%, hampir dua kali lipat tingkat kemiskinan nasional di angka 9,8%. Aktivitas pertanian hanya berkontribusi sebesar 49% terhadap pendapatan tahunan mereka (FAO, 2018). Di sisi hulu, harga *farmgate* hanya memengaruhi sebagian dari harga konsumen. Harga GKP dan GKG yang meningkat akan berimbas juga pada konsumen dan harga ritel juga akan naik. Akan tetapi, harga *farmgate* yang lebih rendah tidak selalu berakhir dengan penurunan harga konsumen (Swastika & Sumaryanto, 2012).

**Harga ritel tinggi tidak berarti peningkatan pendapatan bagi petani.**

Lahan padi Indonesia umumnya terdiri dari area irigasi dan area non-irigasi (Kementan, 2018). Kebanyakan petani di area teririgasi menjual seluruh hasil panen selama musim hujan untuk menutup biaya bertani, dan menjual hanya setengah dari panen mereka saat musim kemarau untuk menyimpan stok konsumsi pribadi. Sebaliknya, petani di tanah kering dan rawa menjual maksimum 30% GKP. Pendapatan dari penjualan tersebut kemudian digunakan untuk membiayai masa tanam berikutnya. Pendapatan petani kebanyakan bergantung pada harga *farmgate* beras karena mereka tidak mengeluarkan biaya transportasi. Transaksi biasanya terjadi di tengah sawah (Adam et al., 2017).

Dengan tingkat pendidikan yang umumnya rendah, petani memiliki kesulitan untuk mengadopsi teknologi baru dan mengumpulkan informasi dari pasar (Wiratno & Wajayanti, 2011). Mereka juga tidak bisa mengakses pasar secara langsung ketika menjual hasil panen mereka sehingga harus bergantung pada tengkulak (Apriantono, 2006; Aliemoso, 2020). Jika mereka bisa menjual

padi mereka dalam bentuk beras giling maka mereka bisa menerima pendapatan yang lebih besar, tapi kebanyakan petani Indonesia tidak memiliki fasilitas penggilingan, pengeringan, dan penyimpanan yang memadai sehingga lebih memilih untuk menjual langsung hasil panen mereka kepada tengkulak (Supriatna, 2003).

Petani berhadapan dengan situasi oligopsoni<sup>6</sup> ketika berurusan dengan tengkulak, pemain selanjutnya dalam rantai pasok (LPPM IPB, 2018), yang membeli hasil panen dari petani. Ada banyak petani tapi hanya ada sedikit tengkulak. Di Kabupaten Karawang misalnya, hanya ada sekitar 10 tengkulak di antara 250 petani (LPPM IPB, 2018). Dengan hanya sedikitnya pembeli, petani tidak memiliki posisi yang kuat untuk menentukan harga GKP dan GKG serta harus sangat bergantung pada tengkulak. Petani bertindak hanya sebagai pihak yang menyetujui harga dan bukan penentu harga.

Kebanyakan petani di Indonesia mempraktikkan *ijon/tebasan*, yaitu sebuah metode tradisional kontrak pertanian di mana mereka menjual padi hasil panen mereka kepada tengkulak, bahkan sebelum dipanen. Dengan cara tersebut mereka mendapatkan dana yang dibutuhkan untuk pengeluaran pada masa tanam (Makbul & Ratnaningtyas, 2017). Kebanyakan petani berskala kecil tidak memiliki modal yang cukup untuk membeli peralatan yang diperlukan untuk bertani (Mulyaqin, Astuti, & Haryani, 2016; Aliemoso, 2020) dan melimpahkan proses panen kepada pihak tengkulak. Sebuah studi di Jawa Barat menunjukkan bahwa penjualan dengan *ijon* telah menurunkan pendapatan petani sekitar Rp1-2 juta per hektar jika dibandingkan ketika mereka menjual hasil panen setelah dipanen. Tengkulak seringkali memilih untuk mempekerjakan pekerja tani yang murah, yang menggunakan cara tradisional untuk memanen dan menggebot, yang membuat harga beras lebih murah (Swastika & Sumaryanto, 2012).

## Tengkulak

Tengkulak adalah pemain penting dalam rantai pasok karena mereka menghubungkan petani dan penggiling padi. Tengkulak beroperasi baik di tingkat desa atau di tingkat antar desa. Apabila tengkulak membeli GKP melalui *ijon/tebasan*, biasanya mereka menentukan harga dengan menghitung produksi padi di total area tanam. Pembayaran pertama adalah dalam bentuk uang muka setelah harga disepakati, kemudian sisanya akan dibayarkan setelah padi dipanen (Swastika, 2010). Waktu, pekerja, dan cara panen akan diputuskan oleh tengkulak. Sebagai alternatif, tengkulak juga bisa membeli padi setelah dipanen.

Petani dekat dengan tengkulak karena mereka seringkali menawarkan harga lebih tinggi daripada Perum Bulog yang membeli padi dengan harga pembelian pemerintah (Al Ayyuby, 2016). Dengan alasan itu, petani biasanya membangun hubungan khusus dengan tengkulak mereka (Swastika & Sumaryanto, 2012). Di satu sisi, tengkulak dipandang sebagai pemain yang membantu petani dengan pinjaman cepat yang dibutuhkan untuk membeli keperluan pertanian. Di sisi lain, kondisi tersebut juga menciptakan hubungan yang rentan di mana petani bergantung pada tengkulak untuk dapat beroperasi (Megasari, 2019). Konsekuensinya, tengkulak mencegah pengembangan pengetahuan petani tentang harga beras dan mengasingkan mereka dari mekanisme pasar (Ariwibowo, 2013; Aminah, 2015; Megasari, 2019).

<sup>6</sup> Oligopsoni adalah sebuah pasar di mana sejumlah kecil pembeli dapat mengendalikan harga pasar sebuah komoditas. Dalam sebuah oligopoli justru sebaliknya, jumlah penjual yang sedikit mengendalikan pasar sebuah komoditas.



---

Tengkulak biasanya lebih memilih untuk membeli GKP atau GKG dari petani dan menjualnya langsung ke penggiling padi. Kebanyakan tengkulak bukan penggiling padi karena mereka tidak memiliki mesin penggiling untuk memproses GKG menjadi beras. Sedikitnya tengkulak yang membeli dari sejumlah besar petani akhirnya menyebabkan tengkulak memiliki daya tawar untuk menentukan harga. Di saat yang bersamaan, tengkulak juga menghadapi masalah relatif sedikitnya penggiling padi (Swastika & Sumaryanto, 2012).

Tengkulak di seluruh Indonesia, terutama di Jawa, menerima margin pendapatan yang beragam dari menghubungkan petani dengan penggiling padi. Sebuah survei yang dilakukan oleh Bhinadi (2012) melaporkan bahwa tengkulak di Yogyakarta mendapatkan margin 115% ketika mereka membeli padi dari petani dengan harga Rp2.975 per kilogram dan menjualnya ke penggiling padi dengan harga Rp6.400 per kilogram. Pada kasus yang lain, tengkulak di kecamatan Cibeber, Jawa Barat, mengamankan margin 108% dari menjual padi ke penggiling di harga Rp8.300 per kilogram, di mana sebelumnya mereka membelinya seharga Rp3.600 per kilogram dari petani (Saragih & Tinaprilla, 2019). Margin pendapatan ini tidak termasuk pengeluaran mereka untuk transportasi, pengangkutan, pengemasan beras ke dalam karung, penyimpanan, dsb. Margin laba setelah pengeluaran, pajak, dan biaya-biaya yang dibayarkan ke pemerintah akan jauh lebih rendah.

## Penggiling Padi

Penggiling padi memegang fungsi utama sebagai pusat pemrosesan beras dan seringkali berkontribusi nilai tambah terbesar di seluruh rantai pasok beras. Menurut laporan Badan Pusat Statistik di tahun 2012, ada 182.199 penggiling padi di seluruh Indonesia dan hanya 1% dari mereka diklasifikasikan sebagai penggiling berskala besar, sementara mayoritasnya (92,78%) adalah penggiling padi berskala kecil.<sup>7</sup> Sepuluh penggiling padi terbesar di Indonesia berlokasi di provinsi produsen beras, yaitu Jawa Timur dan Jawa Tengah (LPPM IPB, 2018).

Penggiling besar bisa memproduksi lebih dari tiga ton beras per jam menggunakan peralatan penggiling yang terdiri dari pengering, pembersih, pengupas, pemisah, dan pemutih (BKP, 2018). Penggiling padi berskala kecil kekurangan peralatan berteknologi dan alih-alih mereka memproses beras secara manual dan memiliki kapasitas pemrosesan kurang dari 1,5 ton per jam (BPS, 2012). Kebanyakan penggiling padi berskala kecil menggunakan mesin yang sangat tua yang telah beroperasi selama lebih dari 15 tahun. Padi biasanya secara konvensional dikeringkan dengan sinar matahari langsung yang mengakibatkan rendahnya kualitas beras (Sawit, 2014). Ketika suplai kurang akibat kekeringan atau banjir, penggiling padi besar mengambil GKP atau GKG dari desa-desa lain. Kondisi tersebut mengancam usaha penggiling padi kecil dengan anggaran terbatas dan akhirnya memaksa mereka menutup operasi (Arwini, 2018).

---

<sup>7</sup> Tidak ada data terbaru terkait jumlah penggilingan padi yang menunjukkan bahwa Indonesia masih belum memiliki data yang baik tentang kapasitas penggiling padi.

---

Penggiling padi yang bermitra dengan Perum Bulog menerima pesanan untuk menyediakan beras giling dalam kuota tertentu untuk pemerintah (Putri, Kusnadi, & Rachmina, 2013). Dalam studi tahun 2004, diperkirakan 93% pengadaan beras pemerintah diambil dari penggiling padi swasta alih-alih unit pemrosesan beras Perum Bulog (Patiwiri, 2004). Badan Pusat Statistik melaporkan bahwa pada tahun 2018 Perum Bulog hanya memiliki 132 unit pemrosesan beras di seluruh Indonesia (BPS, 2018). Biasanya penggiling padi menjual beras giling mereka ke penjual grosir, tetapi mereka juga menjual langsung ke penjual ritel jika mereka berlokasi di area produksi beras, seperti misalnya Jawa Tengah.

Menghitung margin laba penggiling padi adalah hal yang rumit karena data-datanya biasanya tidak diberikan. Sebuah studi kasus yang dilakukan di tengah penggiling padi di Jawa Barat menunjukkan biaya produksi mereka yang tinggi dan menemukan bahwa penggiling padi sebenarnya menderita kerugian dari menjual beras untuk konsumsi manusia. Laba mereka sesungguhnya datang dari menjual produk turunan padi, seperti dedak dan menir sebagai pakan ternak ayam (Swastika & Sumaryanto, 2012).

## Penjual Grosir

Beras dari penggiling dijual kepada penjual grosir untuk disimpan dalam gudang mereka agar bisa didistribusikan ke seluruh Indonesia. Beberapa penjual besar beras terintegrasi secara vertikal dan horizontal. Integrasi vertikal melibatkan kombinasi usaha pembelian padi, pemrosesan padi menjadi beras, dan penjualan beras. Integrasi horizontal melibatkan kerja sama perdagangan beras antara pedagang yang saling mengenal satu sama lain atau bahkan memiliki hubungan kekerabatan (Firdaus, Baga, & Pratiwi, 2008). Kegiatan-kegiatan tersebut bisa dalam bentuk kartel (Makbul & Ratnaningtyas, 2017). Pasar Induk Cipinang di Jakarta adalah salah satu pasar utama di Indonesia di mana ada beberapa penjual grosir beras. Beras dari pasar ini didistribusikan ke Sumatera, Kalimantan, atau bahkan dijual kembali ke desa-desa produsen beras di Jawa.

Penjual grosir biasanya beroperasi di area produksi beras dan di kota-kota besar (LPPM IPB, 2018). Contohnya, beras yang diproduksi di Karawang bisa dijual melalui grosir di Pasar Johar Karawang, dan kemudian didistribusikan ke grosir di Pasar Induk Cipinang. Penggiling padi juga menjual hasil mereka langsung kepada penjual grosir di Pasar Induk Cipinang.

Keterlibatan penjual grosir berbeda-beda di antara provinsi di Indonesia. Di sepuluh provinsi Indonesia dengan produksi beras yang relatif kecil<sup>8</sup>, termasuk Bengkulu, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Selatan, dan Papua, kebanyakan beras yang ada adalah langsung dari petani kepada penggiling dan ke penjual ritel. Di sebelas provinsi lainnya<sup>9</sup>, termasuk produsen utama beras di Jawa dan juga Lampung, serta Kalimantan Tengah, distribusi beras kebanyakan melalui penjual grosir (BPS, 2019). Di provinsi Gorontalo, Sulawesi, ada dua tipe saluran distribusi, dengan dan tanpa penjual grosir.

---

<sup>8</sup> Sepuluh provinsi tersebut adalah Bengkulu, Nusa Tenggara Barat, Nusa Tenggara Timur, Kalimantan Barat, Kalimantan Selatan, Sulawesi Utara, Gorontalo, Sulawesi Barat, Maluku, dan Papua

<sup>9</sup> Sebelas provinsi tersebut adalah Aceh, Sumatera Barat, Lampung, DKI Jakarta, Jawa Barat, Jawa Tengah, Jawa Timur, Kalimantan Tengah, D.I. Yogyakarta, Sulawesi Tenggara, dan Sumatera Utara.

---

## Penjual Ritel

Penjual ritel membeli beras langsung dari penggiling atau dari penjual grosir untuk dijual ke konsumen. Mereka adalah penjual di pasar tradisional, toserba, dan penjual ritel modern seperti *supermarket*, hipermarket dan *minimarket*. Jumlah pasar tradisional telah menurun sejak 2002 karena adanya kompetisi dari *supermarket*, tetapi mereka tetap menjadi opsi dominan untuk banyak masyarakat Indonesia (Najib & Sosianika, 2017; Prabowo & Rahadi, 2015). Pada 2019, ada lebih dari 4,5 juta penjual ritel tradisional di seluruh Indonesia termasuk penjual di pasar basah atau toko-toko kecil yang mewakili 82% dari seluruh penjualan ritel bahan makanan, turun 2% dari jumlah penjual ritel tradisional pada 2014. Dalam kurun waktu yang sama, jumlah penjual ritel modern bertumbuh dari 26.000 pada 2014 menjadi lebih dari 36.500 pada tahun 2019 (Yuningsih, 2020). Melihat perbandingan angka penjual ritel dan penjual grosir, struktur pasar di antara kedua pihak tersebut dianggap bersifat oligopoli, di mana sejumlah kecil usaha mengendalikan pasok ke penjual ritel dengan produk beras yang mirip (LPPM IPB, 2018).

Penjual ritel modern menjual beras dalam kemasan dengan pelabelan standar. Mereka seringkali lebih sulit untuk diakses daripada pasar tradisional dan toserba lokal karena ada biaya tambahan, tempat yang terbatas, dan permintaan untuk produk yang berkualitas lebih tinggi. Oleh karena itu, hanya penggiling/penjual grosir yang paling kompetitif yang memasok beras ke ritel modern (Aji, 2012; Vetter, Larsen & Bruun, 2019). Penjual ritel modern, terutama *supermarket* dan hipermarket, telah mengambil langkah untuk menyederhanakan rantai pasok mereka. Mereka telah membangun pusat distribusi dan mengambil dari kelompok petani untuk menciptakan jalur yang lebih pendek ke petani. Mereka juga telah menegosiasikan kontrak pasok dengan kantor penjual grosir, kelompok petani, atau bahkan petani individual (Dyck, Woolverton, & Rangkuti, 2012). Pada praktiknya, sebuah studi kasus di Jawa Barat dan Sulawesi Selatan menemukan bahwa petani menghadapi kendala kualitas dan tidak bisa memenuhi permintaan penjual ritel modern, dan akhirnya secara sukarela memilih keluar dari rantai pasok pasar modern (Vetter, Larsen & Bruun, 2019).

Kebanyakan penjual ritel tradisional mengeringkan beras kembali, membuang beras yang rusak selama ditransportasikan, dan mengemasnya kembali untuk dijual dengan kualitas yang lebih baik dan dalam jumlah lebih sedikit (Rachman, Agustian, & Syaifudin, 2019). Beberapa penjual ritel tradisional juga menjual beras tanpa kemasan yang seringkali merupakan beras campuran dari beberapa merek (Dyck, Woolverton, & Rangkuti, 2012; Yusuf, Amrullah, & Tenriawaru, 2018).

Konsumen mempertimbangkan faktor-faktor yang berbeda ketika membeli beras dari penjual ritel modern dan ketika membeli dari penjual ritel tradisional. Studi perilaku konsumen di Makassar menemukan bahwa konsumen di pasar tradisional dan modern mempertimbangkan karakteristik fisik beras (aroma, bentuk dan ukuran butiran, tingkat kerusakan, dan kecerahan). Konsumen di pasar modern cenderung memiliki pendapatan lebih tinggi dan dianggap akan membayar harga lebih tinggi untuk beras (Yusuf, Amrullah, & Tenriawaru, 2018). Harga beras di pasar modern memang lebih tinggi daripada di pasar tradisional. Pada Desember 2020, harga rata-rata nasional untuk beras kualitas menengah di pasar tradisional adalah Rp11.800 dan di pasar modern adalah Rp14.000 (PIHPS Nasional, 2020).

---

Pada akhirnya, distribusi beras dari petani ke konsumen bervariasi di setiap provinsi di seluruh Indonesia. Sebagai negara kepulauan dengan lebih dari 17.000 pulau dan dengan kondisi infrastruktur yang tidak memadai, tidak terhindarkan jika distribusi beras harus melewati beberapa pihak yang masing-masing memainkan peran yang sangat penting, termasuk tengkulak, penjual grosir, dan penjual ritel. Semakin banyak pihak yang terlibat dalam sistem distribusi, maka semakin tinggi juga biaya transaksi dan harga konsumen. Keluarga pra sejahtera akan menjadi pihak yang paling menderita dari tingginya harga beras.

**Tidak terhindarkan jika distribusi beras harus melewati beberapa pihak yang masing-masing memainkan peran yang sangat penting, termasuk tengkulak, penjual grosir, dan penjual ritel. Semakin banyak pihak yang terlibat dalam sistem distribusi, maka semakin tinggi juga biaya transaksi dan harga konsumen.**

Ide untuk memangkas rantai pasok beras terlihat menjanjikan namun juga sulit. Untuk petani, akses ke informasi, modal, dan pasar adalah isu yang paling menantang. Apabila mereka tidak bisa mengakses program kredit mikro pemerintah atau Kredit Usaha Rakyat (KUR) atau bergabung dengan koperasi petani yang sudah ada, maka mereka bergantung pada tengkulak. Tengkulak juga dibutuhkan untuk mengumpulkan beras dari banyak petani dan menjualnya ke penggiling yang meneruskan hasil panen tersebut ke rantai distribusi regional dan lokal dari penjual grosir dan ritel. Rantai ini hanya bisa dipangkas ketika petani memiliki lebih banyak informasi pasar dan akses langsung yang lebih baik ke penggiling padi.

Perusahaan BUMN Perum Bulog juga memiliki rantai pasoknya sendiri dalam proses pengadaan beras dari petani, terpisah dari pihak swasta. Oleh karena itu, Perum Bulog juga memainkan peran penting dalam rantai pasok beras.

---

## PERAN PEMERINTAH DALAM RANTAI PASOK BERAS DI INDONESIA

Perum Bulog adalah perusahaan BUMN dan telah ditunjuk oleh pemerintah untuk memastikan ketahanan pangan di Indonesia. Untuk itu, Perum Bulog menggunakan kebijakan penyimpanan stok untuk kepentingan masyarakat. Didirikan lebih dari lima dekade silam, Perum Bulog telah melalui banyak transformasi dan pergantian peraturan dalam mengelola stok pangan. Untuk meningkatkan kinerja Perum Bulog, Presiden Joko Widodo mengeluarkan Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 tentang Penugasan Kepada Perusahaan Umum (Perum) Perum Bulog Dalam Rangka Ketahanan Pangan Nasional.

Dalam mengelola beras sebagai bahan pangan pokok, Pasal 3(2) dari peraturan tersebut menugaskan Perum Bulog untuk menstabilkan harga beras di tingkat petani dan konsumen; untuk mengelola Cadangan Beras Pemerintah (CBP); untuk melaksanakan pengadaan beras, distribusi beras, dan impor beras; dan untuk mengembangkan industri berbasis beras serta mengelola gudang-gudang beras. Selain menstabilkan harga pangan, Pasal 9 dalam peraturan yang sama juga menugaskan Perum Bulog untuk mengalokasikan CBP untuk hal-hal yang signifikan dan penting, misalnya bencana alam dan bencana nasional serta situasi darurat lainnya.

Ditugaskan dengan pekerjaan-pekerjaan yang rumit, Perum Bulog harus mengelola stok beras nasional untuk menghindari kelangkaan beras. Ancaman apapun terhadap kelangkaan beras akan berujung pada kemarahan masyarakat terhadap Perum Bulog. Stok beras di gudang Perum Bulog didapatkan dari pengadaan domestik dan juga impor (Tabel 2).

Namun, penyimpanan stok publik seperti ini disinyalir telah berdampak pada harga beras di Indonesia. Sebuah studi oleh *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) tentang program penyimpanan stok beras publik di Asia menemukan bahwa jumlah stok beras yang disimpan di Indonesia sebagai total pasok beras nasional lebih tinggi daripada di Cina, Bangladesh, Jepang, dan Thailand, menjadikannya sebagai upaya pengadaan umum besar yang berdampak pada harga pasar (OECD, 2018).

Pengadaan yang ekstensif oleh satu badan pemerintah bisa menaikkan harga internasional karena pemasok global merespons kenaikan permintaan, dan menaikkan pengeluaran publik (Caballero-Anthony et al., 2015). Sebuah studi oleh Timmer (2010) menunjukkan bahwa penyimpanan stok yang dilakukan Malaysia, Filipina, dan Indonesia selama krisis ekonomi 2007/2008 dipadu dengan pasok yang terbatas di pasar global berpotensi menyebabkan kenaikan harga beras. Di sisi lain, stok yang lebih rendah melibatkan tingkat pengadaan yang lebih rendah, harga beras domestik dan internasional yang lebih rendah, dan pengeluaran negara yang lebih rendah (OECD, 2018).

**Tabel 2.**  
**Pengadaan dan Distribusi Beras oleh Perum Bulog 2016-2018 (dalam ton)**

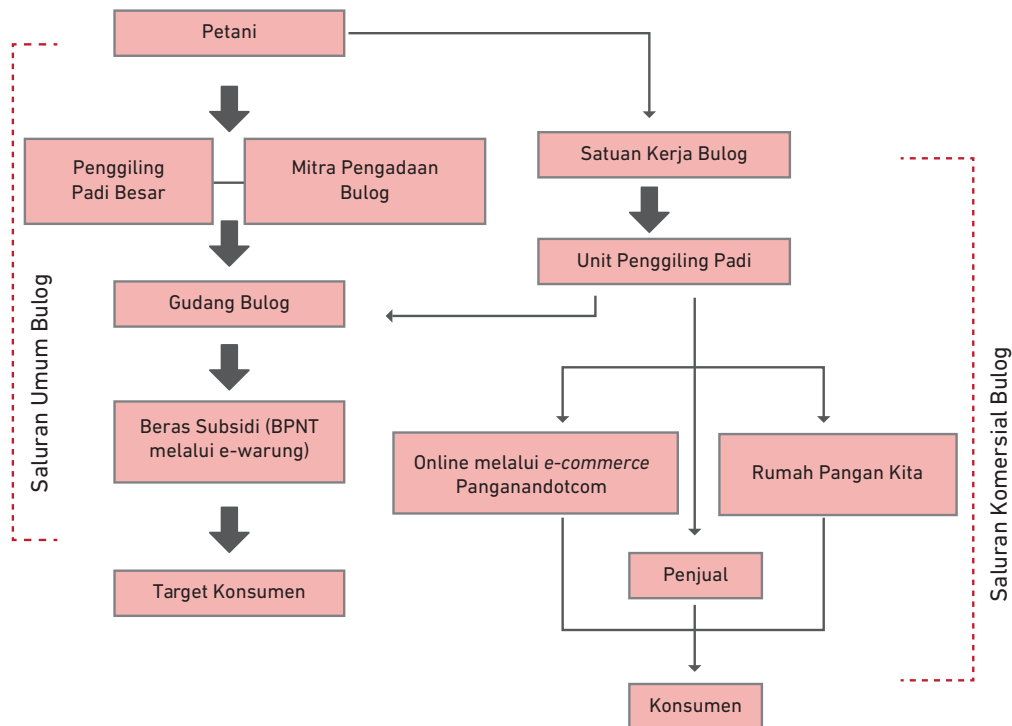
No.	Deskripsi	2016	2017	2018
1.	Stok Awal	1.439.000	1.672.000	921.000
2.	Pengadaan Gabah/Beras	3.640.000	2.161.000	3.273.000
	a. Pengadaan Domestik	2.963.000	2.161.000	1.488.000
	b. Impor (Pengadaan Luar Negeri)	677.000	-	1.785.000
3.	Distribusi (Umum & Komersial)	3.407.000	2.912.000	2.000.000
	a. Raskin/Rastra	2.787.000	2.541.000	1.188.000
	b. Kelompok Anggaran	110.000	103.000	101.000
	c. Cadangan Beras Pemerintah (CBP)	312.000	60.000	551.000
	d. Saluran Komersial	198.000	208.000	160.000
4.	<b>Stok Akhir</b>	<b>1.672.000</b>	<b>921.000</b>	<b>2.194.000</b>

Sumber: Perum Bulog (2020), seperti yang dikutip dalam Rusono (2019)

Pada Februari 2018, bantuan beras melalui program Raskin/Rastra untuk keluarga berekonomi lemah diubah menjadi Bantuan Pangan Non-Tunai (BPNT). Program BPNT mendorong partisipasi semua pemasok, termasuk pemasok swasta, untuk menyediakan beras. Dengan menerima transfer ke sebuah kartu uang elektronik, penerima bisa memilih beras yang mereka inginkan serta bahan pangan lainnya di kios e-warung, yang beroperasi di bawah pengawasan Kementerian Sosial. Dengan reformasi ini, Perum Bulog bukan lagi agen satu-satunya yang mendistribusikan beras ke masyarakat pra sejahtera. Kondisi tersebut menjelaskan penurunan drastis jumlah distribusi beras di akhir 2018 (No.3). Perum Bulog juga gagal memenuhi target tahunannya untuk pengadaan tiga juta ton beras domestik antara 2016 dan 2018.

Perum Bulog menggunakan salurannya sendiri untuk pengadaan beras (Gambar 5). Di kasus lain, Perum Bulog berhubungan dengan pihak swasta dalam rantai pasok beras.

**Gambar 5.**  
**Rantai Pasok Beras Perum Bulog**



Sumber: Diambil dan diproses dari Perum Bulog (2020) dan Aji (2012a)

## Rantai Pasok Perum Bulog di Tingkat Hulu

Perum Bulog mendapatkan beras dari petani dengan membeli GKP dan GKG dengan semua tingkat kualitas, terutama saat masa panen, (Fatimah, Arifin, & Tey, 2019) guna melindungi petani kehilangan pendapatannya (Ramadhani, Sudiarto, & Sumartono, 2017). Sebagai perusahaan milik negara, Perum Bulog memiliki dua saluran untuk pengadaan beras: saluran umum dan saluran komersial. Saluran komersial beroperasi melalui mitra pengadaan termasuk beberapa penggiling padi besar yang juga sudah terlibat dalam kontrak pengadaan beras umum dengan Perum Bulog (Aji, 2012). Sementara itu, di saluran umum, unit pekerja Perum Bulog di tingkat daerah membeli GKP dan GKG dari petani dan memprosesnya di penggilingan padi milik Perum Bulog sendiri.

Perum Bulog harus berkompetisi dengan pembeli swasta dalam proses pengadaan beras, terutama ketika membeli beras kualitas menengah yang paling populer. Proses pengadaan biasanya mengikuti prinsip pendapatan yang maksimal (Rusono, 2019), sehingga petani menawarkan beras dengan kualitas lebih baik untuk siapapun yang dapat membayar mereka lebih. Di banyak kasus, pemasok swasta ada dalam posisi yang menguntungkan karena Perum Bulog harus membeli beras dengan harga yang ditetapkan pemerintah, yang biasanya lebih rendah dari yang bisa ditawarkan pemasok swasta.

Perum Bulog berniat untuk melindungi petani dan juga membeli beras dengan kualitas rendah. Hal ini seringkali dikritik secara luas karena Perum Bulog menyimpan stok beras dengan kualitas yang rendah. Pihak lain berargumen bahwa Perum Bulog mencoba untuk memperbaiki skema

Ketika Perum Bulog melaksanakan pengadaan beras dari petani untuk mengisi CBP, tidak ada jaminan bahwa beras tersebut akan perlu didistribusikan.

pengadaan beras mereka untuk meningkatkan kualitas stok beras (Rusono, 2019).

Sadar akan posisi Perum Bulog yang tidak menguntungkan dibandingkan sektor swasta, pemerintah melalui Peraturan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 05 Tahun 2018 mengizinkan Perum Bulog pada tahun 2018 untuk membeli beras untuk Cadangan Beras Pemerintah (CBP) di harga pasar yang fleksibel. Perum Bulog harus tetap menjualnya dengan harga yang ditetapkan pemerintah. Oleh karena itu, pemerintah menawarkan untuk membuat alokasi terkait di anggaran negara untuk menutup perbedaan harga dan mengkompensasi

Perum Bulog untuk menjalankan program pemerintah. Namun hal tersebut menimbulkan kekhawatiran karena Perum Bulog tidak bekerja hanya untuk memenuhi stok umum dan upaya distribusi, tetapi juga untuk memaksimalkan pendapatannya. Hal ini tetap menjadi tantangan ketika harga yang ditetapkan pemerintah lebih rendah daripada harga ritel pasar.

Itu kemudian membuat kondisi menjadi lebih buruk untuk BUMN, ketika Perum Bulog melaksanakan pengadaan beras dari petani untuk mengisi CBP, tidak ada jaminan bahwa beras tersebut akan perlu didistribusikan. Lagipula, program bantuan Raskin/Rastra di mana Perum Bulog adalah penyedia tunggal telah digantikan dengan program BPNT yang melibatkan distributor swasta (Rusono, 2019). Sementara itu, Perum Bulog diwajibkan untuk menjaga stok beras minimum di gudangnya dan Perum Bulog harus menggalang dana untuk mengelola stok tersebut dengan mengambil pinjaman dari bank dengan tingkat bunga komersial. Pemerintah akan membayar perbedaan harga hanya ketika beras sudah dijual di pasaran. Akhirnya, Perum Bulog menghadapi ketidakstabilan finansial ketika beras tidak digunakan dan ada utang yang harus dibayarkan. Pada September 2019, Budi Waseso, selaku Direktur Perum Bulog, mengklaim bahwa Perum Bulog mencapai defisit hingga hampir Rp1 triliun (US\$ 70 juta) karena kesulitan untuk bersaing dengan distribusi beras program BPNT.

## Rantai Pasok Perum Bulog melalui Impor

Meskipun pemerintah memprioritaskan pasok domestik, Indonesia juga memenuhi kebutuhan beras dengan impor, khususnya ketika ada kemungkinan kekurangan stok. Perum Bulog masih harus mengimpor untuk mengamankan stok CBP dan untuk menstabilkan harga ketika pasok domestik tidak mencukupi. Namun impor sangat dibatasi.

Perum Bulog memonopoli impor beras kualitas menengah yang sejauh ini paling banyak dikonsumsi di Indonesia. Kondisi tersebut melarang impor oleh sektor swasta, tetapi prosedur birokrasi yang rumit untuk Perum Bulog mendapatkan izin impor menyebabkan penundaan yang merugikan. Peraturan Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian Nomor 05 Tahun 2018 menyatakan bahwa kuantitas impor beras oleh Perum Bulog diputuskan melalui rapat koordinasi yang melibatkan beberapa kementerian. Segala keputusan atau revisi kuota impor membutuhkan rapat tersebut dan bisa menimbulkan perbedaan pendapat antara instansi pemerintah yang menyebabkan keterlambatan impor. Studi Center for Indonesian Policy Studies (CIPS) menghitung bahwa Perum Bulog sebetulnya bisa menghemat lebih dari Rp303 miliar apabila Perum Bulog bisa membeli beras lebih fleksibel ketika harga internasional lebih rendah antara Januari 2010 dan Maret 2017 (Respatiadi & Nabila, 2017).



Dibandingkan dengan rantai pasok beras domestik, rantai pasok untuk beras impor lebih sederhana karena paling banyak hanya melibatkan tiga pihak distributor. Dari Perum Bulog sebagai importir, beras langsung dijual ke penjual grosir atau *supermarket*, kemudian bisa juga dijual ke penjual ritel. Impor sudah diproses, maka tidak perlu lagi melewati tengkulak atau penggiling padi. Namun, tarif Rp450/kilogram diberlakukan untuk semua jenis beras impor, seperti yang ditetapkan di dalam Peraturan Kementerian Keuangan Nomor 6 Tahun 2017.

Supaya impor bisa dengan efektif menurunkan harga beras domestik, maka importir swasta perlu diizinkan untuk mengimpor dan bersaing dengan Perum Bulog. Oleh karena itu, dibutuhkan penghapusan atau pelonggaran monopoli impor beras kualitas menengah oleh Perum Bulog. Sebelumnya langkah tersebut sudah pernah diambil pada tahun 1998 ketika monopoli Perum Bulog dihapuskan setelah munculnya Krisis Ekonomi Asia. Sektor swasta diizinkan untuk mengimpor beras hingga 2004 ketika impor beras kemudian dimonopoli lagi oleh pihak pemerintah (Warr, 2005).

“Supaya impor bisa dengan efektif menurunkan harga beras domestik, maka importir swasta perlu diizinkan untuk mengimpor dan bersaing dengan Perum Bulog.”

## Rantai Pasok Perum Bulog di Tingkat Hilir

Di tingkat hilir, Perum Bulog mendistribusikan beras dari cadangan nasional untuk memenuhi kewajiban umumnya. Menurut Permendag Nomor 4 Tahun 2012 dan Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 2015, tujuan cadangan CBP adalah untuk mengendalikan harga beras melalui operasi pasar; untuk menyediakan bantuan pangan di situasi darurat karena bencana nasional; dan untuk mengamankan stok untuk bantuan pangan ke negara asing sebagai bagian dari *ASEAN Plus Three Emergency Rice Reserve* (APTERR). Beras yang digunakan untuk program BPNT juga berasal dari stok cadangan nasional.

Porsi Perum Bulog untuk beras yang digunakan dalam program BPNT tidak cukup besar untuk mengkompensasi hilangnya saluran distribusi beras Perum Bulog di program Raskin/Rastra sebelumnya. Pada 2019, Menteri Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia pada saat itu menyampaikan kepada media bahwa Perum Bulog memasok 47% beras yang dijual di e-warung untuk BPNT (Justiari, 2019). Ini adalah penurunan distribusi beras dalam sekejap jika dibandingkan dengan program sebelumnya. Mengingat kewajiban Perum Bulog yang masih harus melakukan pengadaan beras dari petani, kondisi tersebut menyebabkan kelebihan stok beras, yang berakibat tingginya biaya pengelolaan serta menurunnya kualitas beras. Pada akhir 2019, Perum Bulog memiliki 20.000 ton beras busuk di gudangnya. Mereka harus membuang beras tersebut setelah hampir satu tahun disimpan, sesuai dengan Peraturan Kementerian Pertanian (Permentan) Nomor 38 Tahun 2018. Alasan utama di balik kelebihan stok tersebut adalah karena Perum Bulog telah mengimpor beras dalam jumlah banyak pada tahun 2018 (Tabel 2), sementara itu Perum Bulog juga kehilangan monopolinya dalam program bantuan pangan BPNT. Perum Bulog mendesak Kementerian Keuangan untuk menyediakan anggaran pembuangan beras yang sebagian dieksekusi dengan cara lelang.

Sebagai kompensasi kerugian distribusi beras dalam program BPNT, Perum Bulog berencana untuk mengeksplorasi dan meningkatkan saluran distribusi komersialnya. Namun Perum Bulog sebelumnya hanya menjual kurang dari 10% dari stok mereka melalui saluran komersial. Pada 2016, secara komersial Perum Bulog menjual 198.000 ton beras, pada 2017 mereka menjual

208.000 ton dan jumlahnya menurun hingga 160.000 ton di tahun berikutnya (Tabel 2). Angka tersebut hanya 5,8%, 7,1%, dan 8% dari total distribusi beras Perum Bulog di tahun-tahun yang sama.

Untuk keperluan komersial, Perum Bulog menjual beras kualitas menengah dan premium melalui minimarketnya yang bernama Rumah Pangan Kita (RPK), penjual ritel, dan juga online melalui platform *e-commerce* di Indonesia. Rumah Pangan Kita (RPK) mendorong partisipasi *minimarket* swasta di bawah pengawasan Perum Bulog untuk menjadi pemasok pangan (Perum Bulog, 2020). Meskipun merupakan saluran komersial, semua komoditas tetap tergantung pada harga yang ditetapkan pemerintah. Jika vendor RPK ditemukan menjual di atas harga yang ditetapkan pemerintah, maka kemitraan akan dihentikan (Perum Bulog, 2017). Langkah tersebut untuk memastikan RPK memang akan menstabilkan harga.

Per 13 Desember 2020, Perum Bulog mengklaim sudah bekerja sama dengan lebih dari 100.000 RPK di seluruh Indonesia. Sebuah evaluasi yang melibatkan 90 RPK dan 450 konsumen di lima kota di Bandar Lampung, DKI Jakarta, Pontianak, Surabaya, dan Palu menemukan bahwa konsumen “cukup puas”, akan tetapi mereka melaporkan kualitas produk yang minim dan tidak konsisten, masalah dengan ketersediaan produk, dan kurangnya variasi ukuran paket (Khairulya, Bantacut, & Cahyadi, 2018). Terkait beras, konsumen dalam studi tersebut menganggap beras Perum Bulog yang dijual di RPK lebih bagus daripada beras grosir yang dijual di pasar tradisional ketika menyangkut rasa, kandungan nutrisi, dan konsistensi kualitas (Khairulya, Bantacut, & Cahyadi, 2018).

## Distribusi Beras Perum Bulog di Masa Pandemi Covid-19

Ketahanan pangan menjadi kekhawatiran utama setiap negara saat masa pandemi Covid-19, termasuk Indonesia. Ketika banyak provinsi di Indonesia mulai memberlakukan Pembatasan Sosial Berskala Besar (PSBB) untuk membatasi pergerakan, akses fisik dan ekonomi masyarakat untuk pangan menjadi tidak pasti. Peraturan Kementerian Kesehatan (Permenkes) Nomor 9

“Rumah tangga yang melaporkan kekurangan makanan dan mengonsumsi pangan lebih sedikit kemungkinan besar adalah kelompok yang mengalami syok pendapatan, dan hal tersebut memperkuat adanya masalah keterjangkauan.”

Tahun 2020 mengizinkan usaha di sektor pengolahan makanan, distribusi, dan penjualan ritel untuk tetap buka selama PSBB. Untuk alasan itu, Perum Bulog mengklaim tidak perlu mengganti saluran distribusi yang ada untuk komoditas pangan strategis, termasuk beras (Perum Bulog, 2020) (Tabel 3). Akan tetapi, Sulandari (2020) menemukan bahwa di awal masa PSBB, distribusi beras Perum Bulog juga mengalami kesulitan karena masalah transportasi. Pada Mei 2020, data Kementan menunjukkan hampir setengah dari semua provinsi di Indonesia menghadapi kekurangan pasok beras. Tujuh belas provinsi kekurangan hingga 25% karena adanya gangguan logistik (Kementan, 2020a).

Selain ketersediaan beras, harga juga merupakan masalah untuk jutaan masyarakat Indonesia yang kehilangan pendapatannya. Badan Pusat Statistik (2021) memperkirakan 2,67 juta masyarakat Indonesia menjadi pengangguran selama masa pandemi. Sementara itu, harga beras selama pandemi Covid-19 terus berada di atas HET. Harga rata-rata nasional adalah antara Rp11.850

dan Rp12.000 selama tahun 2020. Akibatnya, banyak rumah tangga yang berjuang untuk bisa membeli pangan dengan pendapatan mereka yang sudah berkurang. Sebuah survei Bank

Dunia (2020) melaporkan bahwa 24% rumah tangga mengalami kekurangan makanan dan 30% mengonsumsi pangan lebih sedikit dari yang seharusnya pada Agustus 2020, lima bulan sejak masa pandemi dimulai. Rumah tangga yang melaporkan kekurangan makanan dan mengonsumsi pangan lebih sedikit kemungkinan besar adalah kelompok yang mengalami syok pendapatan, dan hal tersebut memperkuat adanya masalah keterjangkauan.

**Tabel 3.**  
**Saluran Distribusi Beras Perum Bulog di Masa Pandemi Covid-19**

Zona	Kantor Regional Pengirim	Kantor Regional Penerima				
1.	Lampung	Sumatera Selatan & Bangka Belitung	Sumatera Barat	Jambi	Bengkulu	
2.	DKI Jakarta/Banten/Jawa Barat	Aceh	Sumatera Utara	Riau & Kepulauan Riau	Kalimantan Barat	
3.	Jawa Timur	Kalimantan Barat	Kalimantan Tengah	Kalimantan Timur & Utara	Kalimantan Selatan	Bali
		Nusa Tenggara Timur	Papua & Papua Barat			
4.	Sulawesi Selatan	Sulawesi Utara & Gorontalo	Sulawesi Tengah	Sulawesi Tenggara	Maluku & Maluku Utara	Papua & Papua Barat

Sumber: Perum Bulog (2020a)

Pemerintah mengalokasikan tambahan Rp405,1 triliun pada 2020 untuk mendukung upaya penanggulangan pandemi Covid-19 (Sekretariat Negara, 2020). Dari dana tersebut, sejumlah Rp110 triliun dianggarkan untuk enam program bantuan sosial untuk rumah tangga berpendapatan rendah. Dua dari program tersebut seharusnya dalam ranah tanggung jawab Perum Bulog. Program yang pertama merupakan pemutakhiran bantuan BPNT, yang sekarang disebut dengan program Kartu Sembako. Anggaran yang dialokasikan untuk program ini adalah Rp43,6 triliun (US\$3 miliar) (TNP2K, 2020). Sementara pelaksanaannya mirip dengan sistem sebelumnya, perbedaan yang mencolok ada pada peningkatan jumlah nilai bantuan dari Rp150.000,- menjadi Rp200.000,- per keluarga per bulan dan meningkatnya jumlah penerima dari sebelumnya 15,2 juta menjadi 20 juta keluarga. Program kedua adalah alokasi Rp25 triliun (US\$1,7 miliar) untuk memenuhi kebutuhan pangan dasar masyarakat pra sejahtera melalui operasi pasar dan distribusi pangan. Pada September, Sulandari (2020) menyatakan bahwa Perum Bulog masih menunggu untuk menerima dana tersebut.

---

## PENGALAMAN INTERNASIONAL TENTANG PERAN BUMN DALAM RANTAI PASOK BERAS PELAJARAN DARI PENGALAMAN VIETNAM, FILIPINA, DAN MALAYSIA

Beras adalah bahan pangan pokok yang paling banyak dikonsumsi di dunia. Pada 2010, 88% (137 juta hektar) lahan beras dunia ada di Asia dan 31% sawah ada di Asia Tenggara. Angka tersebut setara dengan 48 juta hektar dari sekitar 154 juta hektar di seluruh dunia (FAOSTAT, 2012). Beras adalah pangan strategis utama bagi lebih dari 557 juta orang di wilayah ini (Manzanilla et al., 2011).

Pengalaman dari beberapa negara di Asia Tenggara yang memiliki badan logistik negara serupa untuk mengurus rantai pasok beras mereka bisa memberikan perbandingan untuk Indonesia.

### Vietnam

Setelah mengalami masalah ketahanan pangan di masa lampau, Vietnam sekarang telah menjadi eksportir beras terbesar kedua di dunia, tepatnya ketika negara ini mulai memperkenalkan reformasi ekonomi-pasar dari masa *Doi Moi* tahun 1986 (Agrifood Consulting International, 2002). Quan dan Vigil (2011) memperkirakan bahwa total produksi beras domestik tahun 2009 mencapai 39,99 ton, di mana hampir 6,73 ton diekspor.

Vietnam juga melibatkan agen parastatal dalam rantai pemasaran berasnya, yaitu *Vietnam Food Association* (VFA). Tidak seperti perusahaan dagang milik negara di negara lain di Asia, VFA tidak terlibat langsung dalam proses pengadaan beras dari petani dan menjualnya ke konsumen. Proses pengadaan beras utamanya dilakukan melalui para pelaku pasar, seperti tengkulak, penggiling, dan penjual grosir (Dang & Tran, 2008). Intervensi pemerintah di pasar domestik terbatas dan VFA telah melakukan sebagian besar pembelian ekspor beras dari penjual grosir domestik. Ekspor beras menggunakan kontrak antara pemerintah-pemerintah yang kebanyakan disetujui satu tahun sebelum pelaksanaan (Agrifood Consulting International, 2002). Peraturan tahun 2010 kemudian mulai melibatkan sektor swasta dalam pelaksanaan ekspor beras dengan syarat pihak swasta yang terlibat memenuhi persyaratan minimum pabrik dan kapasitas penyimpanan (Dao, Thai, & Nguyen, 2020).

Menariknya, meskipun menjadi salah satu eksportir beras utama, beras yang dikonsumsi masyarakat Vietnam juga didapat melalui impor, sebagian dari ladang beras di Kamboja yang dimiliki oleh petani Vietnam. Vietnam juga mengimpor beras dari RDR Laos tanpa bea impor untuk kuota impor beras (Tobias et al., 2012).

### Filipina

Terlepas dari adanya target swasembada, produksi beras di Filipina selalu lebih sedikit dari permintaan yang ada. Untuk akhirnya dapat mencapai target swasembada, pemerintah

mendorong produksi beras dari varietas padi hibrida (Bordey et al., 2016). Petani menerima bibit padi hibrida subsidi agar terdorong untuk beralih ke padi hibrida.

Setelah 1998, ada perubahan signifikan di pengelolaan sektor beras di Filipina. Dengan meningkatnya populasi, bersamaan dengan terbatasnya lahan sumber daya untuk memenuhi kebutuhan, Filipina perlahan menjadi importir beras net. Awalnya, karena keengganan pemerintah untuk mengimpor beras, kelangkaan beras lokal di tahun 1995 berakhir dengan kenaikan harga. Berjanji tidak akan mengulangi kesalahan yang sama, pemerintah Filipina kemudian mengubah sumber cadangan berasnya dari impor (Clarete, 2019). CEIC (2020) mencatat bahwa Filipina mengimpor 1,48 juta ton beras pada 2015, sebuah angka yang membuat Filipina menjadi negara yang mengimpor beras terbanyak di dunia.

*The National Food Authority* (NFA) Filipina adalah badan parastatal yang ditugaskan untuk memastikan ketahanan pangan. Mirip dengan perusahaan logistik milik negara di Indonesia dan negara lain, kerja NFA berfokus untuk memastikan ketersediaan, aksesibilitas, dan keterjangkauan beras (David, 2018). Dalam mengelola stok beras umum, NFA terlibat dalam pengadaan padi dari petani, penggiling, dan memberikan bantuan harga kepada petani. Mereka juga bertanggung jawab menyampaikan beras subsidi ke penerima yang sudah ditentukan. Guna menstabilkan harga beras, NFA mendistribusikan stok beras ke penjual ritel yang terpercaya untuk menjualnya ke konsumen (Clarete, 2019). Aspek lain dari pekerjaan badan ini yang juga mirip dengan peran Perum Bulog di Indonesia adalah bahwa NFA menjaga stok penyangga dengan membangun gudang penyimpanan di lokasi-lokasi strategis di seluruh negara.

NFA awalnya memonopoli impor beras, tetapi mereka juga diizinkan untuk secara sah mengalihkan impor tersebut ke pihak swasta. Pada 2011, NFA memenuhi 35% alokasi impor sementara sisanya sebesar 65% diimpor oleh pihak swasta (Tobias et al., 2013). Dari 860.000 ton alokasi impor beras, 660.000 ton dari kuota dialokasikan ke pihak swasta. Melalui proses lelang, setiap importir diizinkan untuk memberikan penawaran maksimum untuk 20.000 ton beras.

Undang-Undang Tarif Beras atau "*Rice Tariffication Law*" dari Februari 2019 mengubah situasi ini. UU tersebut diperkenalkan setelah Filipina mengalami kekurangan beras di tahun 2018 karena kesalahan penghitungan alokasi impor oleh NFA. Hal tersebut menyebabkan kenaikan harga beras yang kemudian mendorong inflasi sementara hingga lebih dari 6% di tahun 2018. UU yang baru tersebut menghapus pembatasan kuantitatif impor beras dan menghilangkan wewenang tunggal NFA untuk mengimpor beras. Pedagang swasta diizinkan untuk mengimpor beras asalkan mereka membayar pengenaan tarif impor. Tarif diatur pada angka 35% untuk impor beras dari negara anggota ASEAN (Perez & Pradesha, 2019).

## Malaysia

Perdagangan beras di Malaysia ditugaskan kepada perusahaan dagang milik negara bernama Bernas (Padiberas Nasional). Bernas secara resmi diprivatisasi pada 1994 untuk mengurangi beban fiskal pemerintah dan dengan asumsi bahwa perusahaan swasta akan lebih siap untuk memastikan efisiensi operasi (Fatimah, Arifin & Tey, 2019). Tiga tanggung jawab utama Bernas adalah untuk menstabilkan harga konsumen dan produsen, untuk menentukan volume perdagangan beras, dan untuk berlaku sebagai badan yang membantu distribusi. Rantai pasok

---

beras domestik di Malaysia mayoritas terdiri dari penjual grosir dan ritel. Sama halnya dengan Perum Bulog, Bernas juga memiliki target memaksimalkan profit dan berhak untuk menjalankan kegiatan komersial (Fatimah, Arifin, & Tey, 2019).

Terlepas dari upaya Malaysia untuk meningkatkan produksi domestik melalui program khusus dan investasi negara di pertanian domestik, telah diproyeksikan bahwa impor beras Malaysia akan terus meningkat (Khazanah Research Institute, 2019a). Impor beras Malaysia dilakukan oleh Bernas. Pada 2018, pemerintah Malaysia berencana untuk mengakhiri monopoli impor pada 2021 dan membuka impor beras untuk partisipasi sektor swasta, tetapi rencana tersebut dibatalkan di tahun 2020 ketika ada pergantian pemerintahan yang baru (Bank Dunia, 2019). Fatimah dan Tey (2019) berargumen bahwa deregulasi pasar dan pengurangan peran perusahaan dagang milik negara telah terbukti efektif di beberapa negara lain. Setelah pengalaman itu dan dengan mempertimbangkan penyesuaian lokal, mereka berharap liberalisasi kegiatan pasar di sektor beras Malaysia akan terus berlangsung.

## REKOMENDASI KEBIJAKAN

Mengingat beras adalah bahan pangan pokok bagi lebih dari setengah populasi Indonesia, rantai pasoknya yang panjang telah menjadi kekhawatiran bagi banyak orang. Beras dari petani kemudian lanjut ke tengkulak, penggiling padi, penjual grosir, dan penjual ritel sebelum sampai ke konsumen. Mengatur jumlah pihak yang terlibat dalam rantai distribusi dan pemrosesan beras yang diproduksi secara domestik sebetulnya tidak diinginkan, karena pihak penengah yang terlibat ini diperlukan untuk menghubungkan petani dengan konsumen. Perum Bulog adalah pemain kunci dalam rantai pasok beras Indonesia. Perusahaan logistik milik negara seharusnya membantu mengelola ketahanan pangan dengan terlibat dalam saluran distribusi dan memastikan kebutuhan dasar beras masyarakat bisa dipenuhi dan dijaga. Namun, Perum Bulog menghadapi tantangan serius.

Dua rekomendasi dapat memperbaiki situasi ini:

### i. Mendesain ulang peran Perum Bulog untuk memastikan efektivitas rantai pasok beras domestik

Perum Bulog terlibat di tingkat hulu dan hilir rantai pasok beras seperti yang ditetapkan oleh Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 Pasal 3 (2). Masalah muncul karena, di tingkat hulu, Perum Bulog harus melakukan pengadaan beras dari petani, tetapi kemudian ada kesulitan untuk mendistribusikan beras di pasar tingkat hilir. Tidak seperti pihak swasta, Perum Bulog harus membeli beras dengan semua tingkat kualitas dan menyimpan stok penyangga sebagai cadangan nasional di gudangnya.

Ditugaskan untuk menjaga stok penyangga nasional tanpa kebijakan yang jelas bagaimana distribusinya di tingkat hilir memiliki dampak jangka panjang untuk pengelolaan Perum Bulog. Perusahaan BUMN ini menggunakan anggaran pemerintah saat bersaing dengan pihak swasta untuk pengadaan beras. Membangun stok nasional menyebabkan biaya tambahan sementara kualitas beras menurun, dan pembayaran bunga pinjaman bank semakin bertambah. Sudah terbukti bahwa pengaturan yang ada saat ini secara finansial tidak berkelanjutan untuk Perum Bulog. Pada akhirnya, beban ada di pembayar pajak yang perlu menutup biaya distribusi beras.

Di bawah kondisi tersebut, peran Perum Bulog dalam rantai pasok beras perlu dipertimbangkan kembali. Bersaing dengan sektor swasta akan selalu membuat Perum Bulog menjadi pihak yang merugi. Pihak swasta bisa menawarkan harga beras yang lebih tinggi kepada petani dan meminta kualitas beras yang lebih baik. Dalam program bantuan pangan BPNT, pemerintah telah mengizinkan sektor swasta untuk berpartisipasi dan memberikan konsumen pilihan untuk membeli komoditas pangan yang dibeli dan didistribusikan sendiri. Ke depannya, sektor swasta harus mengambil alih rantai pasok reguler di pasar beras domestik dan Perum Bulog harus berfokus pada distribusi beras untuk ketahanan pangan saat darurat, seperti bencana alam. Peraturan Presiden Nomor 48 Tahun 2016 Pasal 8 (poin c, d, dan e) perlu direvisi guna mengizinkan Perum Bulog untuk fokus melindungi keluarga pra sejahtera melalui program bantuan bencana. Prevalensi pelaku sektor swasta di rantai pasok beras Indonesia menyebabkan perubahan kegiatan rantai pasok dari Perum Bulog ke sektor swasta dengan cepat dan tanpa penundaan.

---

Mempelajari pengalaman negara-negara tetangga Indonesia di wilayah Asia Tenggara akan sangat berguna. Vietnam mengalihkan pengadaan dan distribusi beras domestik ke pihak swasta dan akhirnya sekarang Vietnam sudah menjadi eksportir beras utama di dunia.

## ii. Melonggarkan pembatasan impor dan mendorong persaingan impor untuk mengambil keuntungan dari harga beras global yang lebih rendah

Ketika harga beras Indonesia jauh di atas harga pasar dunia, solusi praktis jangka pendek dibutuhkan untuk membuat beras lebih terjangkau bagi konsumen Indonesia. Pembatasan impor beras harus dilonggarkan dengan menghapuskan hambatan kuantitatif untuk impor beras Indonesia dan menghapus monopoli Perum Bulog untuk mengimpor beras kualitas menengah seperti yang tertera di Permendag Nomor 103 Tahun 2015 pasal 9 (1.b). Beras impor lebih murah karena dijual secara global dengan harga yang lebih rendah dan di Indonesia prosesnya melewati fase distribusi yang lebih singkat. Beras impor adalah beras yang diolah, produk siap dimasak yang tidak membutuhkan pemotongan padi, tengkulak atau penggiling padi.

Selain itu, impor juga selalu memotivasi produsen beras domestik, prosesor, dan distributor agar lebih efisien. Pengalaman Filipina menunjukkan bahwa hambatan impor kuantitatif tidak mendorong pertumbuhan produktivitas domestik. Ketika Filipina menghapus hambatan tersebut pada awal 2019, harga GKP dan GKG di Filipina turun tetapi data terbaru tampaknya mengindikasikan bahwa harga *farmgate* telah pulih sehingga petani berada dalam kondisi yang tidak diuntungkan untuk sementara saja. Di waktu yang bersamaan, pendapatan pemerintah dari tarif impor dikumpulkan dalam *Rice Competitiveness Enhancement Fund* (RCEF) yang dimaksudkan untuk meningkatkan produktivitas rantai pasok beras di Filipina.

Agar impor Indonesia secara efektif dapat membantu menurunkan harga beras domestik, Kementerian Perdagangan harus mengizinkan lebih banyak importir swasta untuk menerima izin impor. Meningkatnya persaingan memaksa importir untuk membeli dan menjual beras impor dengan kualitas dan harga terbaik. Hal tersebut membutuhkan reformasi kebijakan besar: pertama, ketergantungan impor pada rapat koordinasi antar kementerian harus dihapuskan. Rapat-rapat tersebut memutuskan alokasi impor kuantitatif dan membutuhkan banyak waktu karena mereka melibatkan proses negosiasi antar beberapa instansi pemerintah yang berbeda-beda. Waktu yang diinvestasikan dalam rapat tersebut mencegah importir menggunakan peluang jangka pendek dan mengirimkan sinyal kepada pasar global untuk menaikkan harga sebagai antisipasi pembelian dari Indonesia. Kedua, sistem perizinan yang ada perlu diganti dengan sistem persetujuan otomatis untuk perizinan impor guna menghapus batasan untuk masuk pasar bagi perusahaan-perusahaan lain. Sebuah sistem perizinan otomatis menciptakan fleksibilitas yang dibutuhkan oleh importir untuk merespons sinyal pasar internasional demi keuntungan konsumen Indonesia.



## REFERENSI

Adam, M., Marwa, T., & Thamrin K.M. (2017). Analysis of Rice Distribution in South Sumatera, Indonesia. *International Journal of Economics and Financial Issues*, 2017, 7(3), 166-171.

Agrifood Consulting International. (2002). *Rice Value Chain Study: Viet Nam. A Report Prepared for the World Bank*. Ha Noi, Viet Nam. Agrifood Consulting International.

Aji, Joni Murti. (2012). *Rice Supply Chains in Indonesia: How Do They Work?* Proceedings of International Conference on Agribusiness Marketing (ICAM), Jember, Indonesia, 25-26 Juni, 2012.

Al Ayyuby, S. (2016). Prespektif Giddens dalam Pola Relasi Petani Di Kecamatan Rejoso, Kabupaten Nganjuk. *Jurnal Politik Muda* 5(2): 147-170, April-Juli 2016.

Apriantono, A. (2006). Pembangunan Pertanian di Indonesia. Diambil dari: [www.deptan.go.id/renbangtan/konsep\\_pembangunan\\_pertanian.pdf](http://www.deptan.go.id/renbangtan/konsep_pembangunan_pertanian.pdf)

Arifin, B., Azam, N., Martianto, D., Karlina, L., & Heri, A. (2018). Modeling the Future of Indonesian Food Consumption: Final Report. Diambil dari: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000073760/download/>

Ariwibowo, A. (2013). Analisis Rantai Distribusi Komoditas Padi Dan Beras Di Kecamatan Pati Kabupaten Pati. *Economics Development Analysis Journal* 2(2), Mei 2013.

Arwini, D.R. (2018). *Analisis Komparasi Efisiensi Penggunaan Faktor-Faktor Produksi Penggilingan Padi Besar dan Penggilingan Padi Kecil di Kabupaten Bone*. Diambil dari: [http://digilib.unhas.ac.id/uploaded\\_files/temporary/DigitalCollection/MjlxMTUzYjlyOTY4NjY4ZGUyYzliZDAzNzZkYTYyZGVkOTEzMWI1ZA==.pdf](http://digilib.unhas.ac.id/uploaded_files/temporary/DigitalCollection/MjlxMTUzYjlyOTY4NjY4ZGUyYzliZDAzNzZkYTYyZGVkOTEzMWI1ZA==.pdf)

Aryani, D., Thirtawati, & Sufri, M. (2019). *Dampak Penetapan Harga Eceran Tertinggi Terhadap Harga dan Ketersediaan Beras di Tingkat Pedagang Pasar Tradisional Sumatera Selatan*. JSEP Vol 12 No 3 November 2019.

Badan Ketahanan Pangan (BKP). (2013). *Kebijakan Stabilisasi Harga Pangan 2002-2012*. Diambil dari: <http://bkp.pertanian.go.id/berita-198-kebijakan-stabilisasi-harga-pangan-20022012.html>

Badan Ketahanan Pangan (BKP). (2017). *Statistik Ketahanan Pangan 2017*. Diambil dari: <http://bkp.pertanian.go.id/storage/app/media/Evalap/Statistik%20BKP%202017.pdf>

Badan Ketahanan Pangan (BKP). (2018). *Laporan Kinerja Pusat Ketersediaan dan Kerawanan Pangan Tahun 2018*. Jakarta: BKP Kementerian Pertanian.

Badan Ketahanan Pangan (BKP). (2020). *Kementan: Tidak Benar Stok Beras Menipis*. Diambil dari: <http://bkp.pertanian.go.id/blog/post/kementan-tidak-benar-stok-beras-menipis>

Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas). (2019). *Visi Indonesia 2045*. Makalah dipresentasikan oleh Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) pada acara Sosialisasi Visi Indonesia 2045 di Jakarta, Indonesia.

Badan Pusat Statistik. (2009). *Laporan Bulanan Data Sosial Ekonomi - Mei 2009 s/d Mei 2017*.

Badan Pusat Statistik. (2012). *Hasil Pendataan Lengkap Industri Penggilingan Padi Tahun 2012*. Jakarta: BPS RI.

Badan Pusat Statistik. (2018). *Indonesia Population Projection 2015-2045 Result of SUPAS 2015 (Revised Edition)*. Jakarta: BPS RI.

Badan Pusat Statistik. (2018). *Kajian Konsumsi Bahan Pokok Tahun 2017*. Jakarta: BPS RI.

Badan Pusat Statistik. (2018). *Distribusi Perdagangan Komoditas Beras di Indonesia Tahun 2018*. Jakarta: BPS RI.

- Badan Pusat Statistik. (2019). *Distribusi Perdagangan Komoditas Beras Indonesia Tahun 2019*. Jakarta: BPS RI.
- Badan Pusat Statistik. (2019). *Badan Pusat Statistik 2019*. Jakarta: BPS RI.
- Badan Pusat Statistik. (2019). *Hasil Survey Pertanian Antar Sensus (SUTAS) 2018*. Jakarta: BPS RI.
- Badan Pusat Statistik. (2020). *Luas Panen dan Produksi Padi di Indonesia 2019*. Berita Resmi Statistik No 16.02/Th. XXIII. Jakarta: BPS RI.
- Badan Pusat Statistik. (2020). Monthly Rice Prices in January 2018 - March 2020. Diambil dari: <https://www.ceicdata.com>
- Badan Pusat Statistik. (2020). *Nilai Tukar Petani Januari-Mei 2020*. Jakarta: BPS RI.
- Badan Pusat Statistik. (2020). *Badan Pusat Statistik 2020*. Jakarta: BPS RI.
- Badan Pusat Statistik. (2020). *Pertumbuhan Ekonomi Indonesia Triwulan II-2020*. Berita Resmi Statistik No. 64./Th. XXIII, 5 Agustus 2020. Jakarta: BPS RI.
- Badan Pusat Statistik. (2020). Hasil Survei Pertanian Antar Sensus (Sutas) 2018 Seri-A2. BPS RI: Jakarta.
- Badan Pusat Statistik. (2020). *Luas Panen, Produksi, dan Produktivitas Padi Menurut Provinsi 2018-2020*. Diambil dari: <https://www.bps.go.id/indicator/53/1498/1/luas-panen-produksi-dan-produktivitas-padi-menurut-provinsi.html>.
- Badan Pusat Statistik (2021). *Jumlah dan Persentase Penduduk Bekerja dan Pengangguran 2019-2020*. Diambil dari: <https://www.bps.go.id/indicator/6/1953/1/jumlah-dan-persentase-penduduk-bekerja-dan-pengangguran.html>
- Bank Dunia. (2015). *Indonesia's Rising Divide – Executive Summary*.
- Bank Dunia. (2016). *Indonesia Rising Divide*. Diambil: <http://pubdocs.worldbank.org/en/16261460705088179/Indonesias-Rising-Divide-English.pdf>
- Bank Dunia. (2019). *Agricultural Transformation and Inclusive Growth: The Malaysian Experience*. The Malaysia Development Experience Series. Bank Dunia, Washington, DC. Diambil dari: <http://documents1.worldbank.org/curated/en/617611574179512389/pdf/Agricultural-Transformation-and-Inclusive-Growth-The-Malaysian-Experience.pdf>
- Bank Dunia. (2019). *World Bank Commodities Price Data (The Pink Sheet)*. Diambil dari: <http://pubdocs.worldbank.org/en/169031559692506553/CMO-Pink-Sheet-June-2019.pdf>X-Rates. (2020).
- Bank Dunia. (2020). *Poverty and Equity Brief: Indonesia*. Diambil dari [https://databank.worldbank.org/data/download/poverty/33EF03BB-9722-4AE2-ABC7-AA2972D68AFE/Global\\_POVEQ\\_IDN.pdf](https://databank.worldbank.org/data/download/poverty/33EF03BB-9722-4AE2-ABC7-AA2972D68AFE/Global_POVEQ_IDN.pdf).
- Bank Dunia. (2020). *World Bank Commodities Price Data (The Pink Sheet)*. Diambil dari: <http://pubdocs.worldbank.org/en/992071585858056509/CMO-Pink-Sheet-April-2020.pdf>
- Bank Dunia. 2020e. *Indonesia High-frequency Monitoring of COVID-19 Impacts Round III*. [https://www.dropbox.com/s/lnwcy6sxec1qtsl/Indonesia%20HiFy%20COVID-19%20Round%203%2020.09.30\\_%20ANU.pdf?dl=0](https://www.dropbox.com/s/lnwcy6sxec1qtsl/Indonesia%20HiFy%20COVID-19%20Round%203%2020.09.30_%20ANU.pdf?dl=0)
- Bhinadi, A. (2012). Struktur Pasar, Distribusi, dan Pembentukan Harga Beras. *Jurnal Ekonomi dan Studi Pembangunan* 13(1): 24-32, April 2012.
- Bordey, F., Beltran, J., Moya, P., Manalili, R., San, V. M., & Rebong, D. I. (2016). *Helping The Philippines Become Competitive Thru Improved Hybrid Rice Seed Production*. Muñoz: Philippine Rice Research Institute, and Los Baños: International Rice Research Institute.
- Perum Bulog. (2019). *Laporan Tahunan Perencanaan Strategis dan Riset Perum Bulog*. DOI: <https://doi.org/10.33964/jp.v23i3.257>

Perum Bulog. (2019). Kami Menargetkan 50 Ribu Rumah Pangan di Seluruh Indonesia. Diambil dari: <http://PerumBulog.co.id/berita/37/6101/10/2/2017/Kami-Menargetkan-50-Ribu-Rumah-Pangan-Di-Seluruh-Indonesia.html>

Perum Bulog. (2020). Ketersediaan Stok Beras Perum Bulog Jelang Ramadhan dan Idul Fitri 1441 H. Makalah dipresentasikan oleh Direktur Operasional dan Pelayanan Publik Perum Bulog, Tri Wahyudi, pada Webinar CIPS tentang Keterjangkauan Beras bagi Masyarakat Prasejahtera di Indonesia, Jakarta, Indonesia. Ketersediaan Stok Beras Perum Bulog Jelang Ramadhan dan Idul Fitri 1441 H.

Perum Bulog. (2020). Tentang Rumah Pangan Kita (RPK). *About Our Home Food*. Diambil dari: [http://www.PerumBulog.co.id/rpk\\_tentang.php](http://www.PerumBulog.co.id/rpk_tentang.php)

Perum Bulog. 2020c. Data Statistik Pengadaan. Diambil dari [http://www.PerumBulog.co.id/data\\_statistik.php](http://www.PerumBulog.co.id/data_statistik.php)

Caballero-Anthony, M., Teng, PPS., Shrestha, M., Nair, T., & Lassa, J.A. (2015). *Public Stockpiling and Food Security*. S. Rajaratnam School of International Studies. <http://hdl.handle.net/11540/6515>.

Clarete, R.L. (2019). Rice Reserves, Policies and Food Security: The Case of the Philippines. Food Reserves: Working Paper No. 8. Diambil dari: <https://europa.eu/capacity4dev/hunger-foodsecurity-nutrition/discussions/how-can-food-reserves-best-enhance-food-and-nutrition-security-developing-countries>

Dang, K. S. & Tran, C. T. (2008). Role of state-owned enterprises in Vietnam's rice markets. In: Rashid, S., Gulati, A., Cummings Jr, R. (Eds.). From parastatals to private trade: Lessons from Asian agriculture. International Food Policy Research Institute (IFPRI).

Dao, T.A., Thai, V.T., & Nguyen, N.V. (2020). The Domestic Rice Value Chain in the Mekong Delta. In: R. Cramb (ed.), *White Gold: The Commercialisation of Rice Farming in the Lower Mekong Basin*, [https://doi.org/10.1007/978-981-15-0998-8\\_18](https://doi.org/10.1007/978-981-15-0998-8_18).

David, R. (2018). Reforming the National Food Authority. The Asia Rice Foundation's (ARF) Annual Rice Policy Forum 2018. Diambil dari: [https://asiarice.org/assets/uploads/RGD\\_POWERPOINT\\_SET\\_oct15\\_Romeo\\_David.pdf](https://asiarice.org/assets/uploads/RGD_POWERPOINT_SET_oct15_Romeo_David.pdf)

Dyck, J. Woolverton, A.E., & Rangkuti, F.Y. (2012). Indonesia's Modern Retail Sector: Interaction with Changing Food Consumption and Trade Patterns. *Economic Information Bulletin 97*. United States Department of Agriculture, Economic Research Service, June 2012.

Fatimah, M., Arifin, B., & Tey, Y. S. (2019). Effectiveness of State Trading Enterprises in Achieving Food Security: Case Studies from Bernas in Malaysia and Perum Bulog in Indonesia. Center for Indonesian Policy Studies: Policy Paper No. 25.

FAO. (2018). Small Family Farms Factsheet: Indonesia. Diambil dari: <http://www.fao.org/3/i8881en/i8881EN.pdf>

FAO. (2020). *Sustainable crop production and COVID-19*. Roma. Diambil dari: <https://doi.org/10.4060/ca8807en>

Firdaus, M., Baga, L., & Pratiwi, P. (2008). Swasembada Beras dari Masa ke Masa Bogor: IPB Press

Firdaus, M. (2018). The Value Chain and Rice Price Policy in Indonesia. Diambil dari: <https://ap.fttc.org.tw/article/1300>

Hermanto, S. (2017). Kebijakan Harga Beras Ditinjau dari Dimensi Penentu Harga. Forum Penelitian Agro Ekonomi, Vol. 35 No. 1, Juli 2017: 31-43 DOI: <http://dx.doi.org/10.21082/fae.v35n1.2017.31-43>

Ilman, AS. & Wibisono, ID. (2019). Mengurangi Kekerdilan Melalui Reformasi Dagang: Analisis Harga Pangan dan Prevalensi Kekerdilan di Indonesia. Center for Indonesian Policy Studies. Diambil dari <https://www.cips-indonesia.org/reducing-stunting>

Justiari, M.P.J. (2019). Pemerintah Targetkan Perum Bulog Jadi Pemasok Terbanyak. Jakarta: Kompas. Diambil dari <https://bebas.kompas.id/baca/bebas-akses/2019/05/27/pemerintah-targetkan-PerumBulog-jadi-pemasok-terbanyak/>

Kementerian Pertanian dan Industri Asas Tani. (2019). *Teks Ucapan Majlis Pelancaran Hala Tuju Kementerian Pertanian Industri Asas Tani: Prioriti dan Strategi 2019-2020*. Diambil dari <http://www.moa.gov.my/documents/20182/139717/Teks+Ucapan+Majlis+Pelancaran+Hala+Tuju+MOA+YBM+-+MASTERCOPY+FINAL+.pdf/b27792b2-0f6a-479b-8e18-fd5c619ba3ee>

Kementerian Pertanian. (2020). *Dampak Covid-19 Terhadap Sektor Pertanian*. Buletin Pembangunan Pertanian Volume 1 No. 2/2020. Diambil dari: <http://perencanaan.setjen.pertanian.go.id/public/upload/file/20200415123744BULETIN-EDISI-KHUSUS.pdf>

Kementerian Pertanian. (2018). *Statistik Lahan Pertanian Tahun 2013-2017*. Jakarta: Pusat Data dan Sistem Informasi Pertanian Sekretariat Jenderal – Kementerian Pertanian.

Kementerian Pertanian. (2020). *Perkiraan Ketersediaan dan Kebutuhan Pangan Pokok Nasional Periode April-Juni 2030 dan Pragnosa Ketersediaan dan Kebutuhan Beras April-Desember 2020 (Produksi Normal)*. Makalah dipresentasikan oleh Menteri Pertanian, Syahrul Yasin Limpo, pada Diskusi Kelompok Terarah DPR RI yang bertajuk "Keamanan Pangan di Kala Pandemi Covid-19", Jakarta, Indonesia.

Kementerian Sumber-Sumber Utama dan Pelancongan Brunei Darussalam. (2017) *Agriculture and Agrifood Statistics 2017*. Diambil dari: <http://www.agriculture.gov.bn/SiteCollectionDocuments/Statistik/Brunei%20Darussalam%20Agriculture%20Agrifood%20Statistics%202017.pdf>

Khairulya, D., Bantacut, T., & Cahyadi, E.R. (2018). Commercial Market Development of Perum Bulog (Indonesian Logistic Bureau) Through Small-Retail Business Based on Community Service (RPK/Rumah Pangan Kita). *International Journal of Advanced Research* 6(7):649-665. <http://dx.doi.org/10.21474/IJAR01/7409>

Khazanah Research Institute. (2019). *The Status of the Paddy and Rice Industry in Malaysia*, Chapter 6: Supply Chain: Rice Consumption. Diambil dari: [http://www.krinstitute.org/assets/contentMS/img/template/editor/Rice%20Report\\_Chapter%206.pdf](http://www.krinstitute.org/assets/contentMS/img/template/editor/Rice%20Report_Chapter%206.pdf)

Kitano, N., Ariga, H., & Shimato, H. (1999). *Current Situation of Rice Distribution System in Indonesia - Executive Summary*. Japan Bank for International Cooperation. Diambil dari [https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC\\_and\\_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jbic/report/paper/pdf/rp05\\_e.pdf](https://www.jica.go.jp/jica-ri/IFIC_and_JBICI-Studies/jica-ri/publication/archives/jbic/report/paper/pdf/rp05_e.pdf)

Komisi Pengawas Persaingan Usaha. (2016). *Struktur Industri dan Rantai Distribusi Komoditas*.

Lembaga Penelitian dan Pengabdian Kepada Masyarakat (LPPM) IPB. (2018). *Market Study on Food Sector in Indonesia*. Diambil dari: [www.kppu.go.id/docs/buku/Market\\_Study\\_Report\\_JICA.pdf](http://www.kppu.go.id/docs/buku/Market_Study_Report_JICA.pdf)

Makbul, Y., & Ratnaningtyas, S. (2017). *How much does rice price influence milled paddy price? Analysis of price integration in Indonesia*. *Archives of Business Research*, 5(3), 238-247

McCulloch, N. (2008). Rice prices and poverty in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44(1), 45-64.

Megasari, L. (2019). *Ketergantungan Petani terhadap Tengkulak sebagai Patron dalam Kegiatan Proses Produksi Pertanian (Studi di Desa Baye Kecamatan Kayen Kidul Kabupaten Kediri)*. Diambil dari: [http://repository.unair.ac.id/87566/5/JURNAL\\_LUTFI%20APRELIANA%20MEGASARI\\_071511433032.PDF.pdf](http://repository.unair.ac.id/87566/5/JURNAL_LUTFI%20APRELIANA%20MEGASARI_071511433032.PDF.pdf)

Mirimo, D., & Shamsudin, M.N. (2018). Price Relations between Malaysia Rice Sector and Selected ASEAN Countries. *International Journal of Community Development & Management Studies*, 2, 131-144, Diambil dari: <http://ijcdms.org/Volume02/v2p131-144Mirimo4565.pdf>

Mulyaqin, T., Astuti, Y., Haryani, D. (2016). Faktor yang Mempengaruhi Petani Padi dalam Pemanfaatan Sumber Permodalan: Studi Kasus di Kabupaten Serang Provinsi Banten. Diambil dari: <http://repository.pertanian.go.id/bitstream/handle/123456789/6866/sosek%2052.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Najib, M., & Sosianika, A. (2017). Retail Service Quality in Indonesia: Traditional Market vs. Modern Market. *Academy of Marketing Studies Journal*, 21(2).

OECD (2018). *The Economic Effects of Public Stockholding Policies for Rice in Asia*, Paris.

OECD. (2020). *OECD-FAO Agricultural Outlook 2019-2028*. Diambil dari [https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HIGH\\_AGLINK\\_2019#](https://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=HIGH_AGLINK_2019#).

Patiwiri, A.W. (2004). *Kondisi dan Permasalahan Pengolahan Padi di Indonesia*. Dalam Prosiding Lokakarya Nasional; Upaya Peningkatan Nilai Tambah Pengolahan Padi. Bogor: Ftechnopark Fateta Institut Pertanian Bogor.

Perez, Nicostrato D. and Pradesha, A. (2019). Philippines Rice Trade Liberalization: Impacts on agriculture and the economy, and alternative policy actions. NEDA-IFPRI Policy Studies Juni 2019. Washington, DC: International Food Policy Research Institute (IFPRI). <https://doi.org/10.2499/p15738coll2.133371>

PIHPS Nasional (2020). Harga Rata-Rata Semua Provinsi. Diambil dari <https://hargapangan.id>

Prabowo, F.S.A., & Rahadi, R.A.. (2015). David vs. Goliath: Uncovering The Future of Traditional Markets in Indonesia. *Mediterranean Journal of Social Sciences*, 6(5), 28-36. Diambil dari <https://www.mcser.org/journal/index.php/mjss/article/view/7456/7138>

Putri, T., Kusnadi, N., Rachmina, D. (2013). *Kinerja Usaha Penggilingan Padi, Studi Kasus Pada Tiga Usaha Penggilingan Padi Di Cianjur, Jawa Barat*. Jurnal Agribisnis Indonesia Vol. 1 No. 2, Desember 2013.

Quan, T.Q., and A.M. Vigil. (2011). Vietnam Grain and Feed Annual: 2011, GAIN Report No. VM1034, U.S. Department of Agriculture, Foreign Agricultural Services. Diambil dari: [http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual/Hanoi\\_Vietnam\\_5-6-2011.pdf](http://gain.fas.usda.gov/Recent%20GAIN%20Publications/Grain%20and%20Feed%20Annual/Hanoi_Vietnam_5-6-2011.pdf)

Rachmat, R. (2012). Model Penggilingan Padi Terpadu untuk Meningkatkan Nilai Tambah. Buletin Teknologi Pascapanen Pertanian Vol 8(2).

Rachman, B., Agustian, A., Syaifudin, A. (2019). Implikasi Kebijakan Harga Eceran Tertinggi Beras Terhadap Profitabilitas Usaha Tani, Padi, Harga, Kualitas, serta Serapan Beras. Analisis Kebijakan Pertanian Vol. 17 No. 1, Juni 2019: 59-77. DOI: 10.21082/akp.v17n1.2019.59-77

Ramadhani, I., Sudiarto, Sumartono. (2017). Pengadaan Beras Kualitas Medium di Perum Perum Bulog Sub Divisi Regional Surabaya Utara. Journal Berkala Ilmiah Agribisnis Agridevina Vol. 5 No. 2, Desember, 2017.

Respatiadi, H., Nabila, H. (2017). Reformasi Kebijakan beras: Menghapuskan Pembatasan Perdagangan Beras di Indonesia. Center for Indonesian Policy Studies Policy Paper.

Rusono, Nono. (2019). Kebijakan Penguatan Pengelolaan Stok Beras Pemerintah. Jurnal Pangan 28(3), Desember, 2019.

Sawit, Husein. (2014). *Analysis of Rice Milling 2012 Census Results*. Jurnal Pangan Vol. 23 No. 3 Divisi

Silalahi, N. H., Yudha, R. O., Dwiyantri, E. I., Zulvianita, D., Feranti, S.N., and Yustiana, Y. (2019). Government policy statements related to rice problems in Indonesia. Journal of Biological Science, Technology, and Management. Volume 1., Issue 1 (2019): 35-41

Simatupang, P., & Peter Timmer, C. (2008). Indonesian rice production: policies and realities. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 44(1), 65-80.

SMERU. (2015). Food and Nutrition Security in Indonesia: A Strategic Review. Improving food and nutrition security to reduce stunting, Diambil dari: <https://docs.wfp.org/api/documents/WFP-0000005506/download/>

State Secretariat. (2020). Pemerintah Kucurkan RP 405,1 Triliun untuk Tangani Dampak Covid-19. Diambil dari: [https://www.setneg.go.id/baca/index/pemerintah\\_kucurkan\\_rp4051\\_triliun\\_untuk\\_tangani\\_dampak\\_covid\\_19](https://www.setneg.go.id/baca/index/pemerintah_kucurkan_rp4051_triliun_untuk_tangani_dampak_covid_19)

Supriatna, A. (2003). *Analisis Sistem Pemasaran Gabah dan Beras (Studi Kasus Petani Padi di Sumatera Utara)*. Bogor: Puslitbang Sosek Pertanian.

Swastika, D.K.S., Sumaryanto, R. N. Suhaeti, R. Elizabeth, & V. Darwis. (2009). Peningkatan Kinerja Usahatani dan Rantai Pasok Beras pada berbagai Agro Ekosistem. Hasil Penelitian. Kerjasama PSEKP dengan Dept. Pendidikan Nasional. ISBN: 978-979-3566-75-7.

Swastika, D.K.S. (2010). *Rice Marketing System in Indonesia: A Case Study at Subang and Karawang Districts, West Java*. Collaborative Study between Food and Agriculture Organization (FAO) and Directorate General of Processing and Marketing of Agricultural Products, Ministry of Agriculture–Republic of Indonesia.

Swastika, D. & Sumaryanto. (2012). *Rice Supply Chain in Indonesia: The Cases in West Java, West Kalimantan, and South Kalimantan Provinces*. Diambil dari: <http://pse.litbang.pertanian.go.id/ind/pdf/files/4-tematik-scm-beras-1.pdf>

The Star. (2018). *Bernas' monopoly to end*. Diambil dari: <https://www.thestar.com.my/news/nation/2018/06/07/bernas-monopoly-to-end-minister-decision-taken-to-protect-interests-of-local-padi-farmers/>

Timmer, C.P. (2010). Reflections on food crises past. *Food Policy*, Elsevier, Vol 35(1), halaman 1-11, Februari

TNP2K. (2020). Ringkasan Kebijakan: Memaksimalkan Peran Program Sembako pada Masa Pandemi Covid-19. Diambil dari: <http://tnp2k.go.id/download/91955Memaksimalkan%20Peran%20Program%20Sembako.pdf>

Tobias, A., Molina, I., Valera, H.G., Mottaleb, K.A. & Mohanty, S. (2012). Handbook on Rice Policy for Asia. IRRI Books: International Rice Research Institute (IRRI). Diambil dari <https://ideas.repec.org/b/ags/irricg/164450.html>

Vetter, T., Larsen, M.N., & Bruun, T.B. (2019). Supermarket-Led Development and the Neglect of Traditional Food Value Chains: Reflections on Indonesia's Agri-Food System Transformation. *Sustainability* 11(498). doi:10.3390/su11020498

Vengedasalam, D., Harris, M., & MacAulay, G. (2006). Malaysian Rice Trade and Government Interventions. Diambil dari: <https://core.ac.uk/download/pdf/6459594.pdf>

Warr, P. (2005). Food policy and poverty in Indonesia: a general equilibrium analysis. *The Australian Journal of Agricultural and Resource Economics*, 49, 429-451. Diambil dari <https://core.ac.uk/download/pdf/6627386.pdf>

Wiratno, U. & Wijayanti, U. (2011). Pembangunan Pertanian untuk Meningkatkan Ekonomi Pedesaan di Era Otonomi Daerah. Diambil dari: <http://wiratno81.wordpress.com/2011/10/22/>

World Food Programme (WFP). (2020). Indonesia Covid-19: Economic and Food Security Implications, Ver. 2020.05.20. Diambil dari: <https://www.wfp.org/publications/indonesia-covid-19-economic-and-food-security-implications>

X-Rates.com. *X-Rates Converter Exchange Rates*. Nilai Tukar US\$ ke IDR per 9 Juli 2020: Rp14.426,- Diambil dari: <https://www.x-rates.com/calculator/?from=USD&to=IDR&amount=1>

Yuningsih, N. (2020). Retail Foods – Indonesia. Jakarta: United States Department of Agriculture, Global Agricultural Information Network. Retrieved from [https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Retail%20Foods\\_Jakarta\\_Indonesia\\_06-30-2020](https://apps.fas.usda.gov/newgainapi/api/Report/DownloadReportByFileName?fileName=Retail%20Foods_Jakarta_Indonesia_06-30-2020)

Yusuf, Y., Amrullah, A., & Tenriawaru, A.N. (2018). Perilaku Konsumen Pada Pembelian Beras di Kota Makassar. *Jurnal Sosial Ekonomi Pertanian*, 14(2):105-120. <https://doi.org/10.20956/jsep.v14i2.3695>

## Wawancara

Wawancara 1 – Epi Sulandari. Perum Bulog. (2020). Komunikasi pribadi.

Wawancara 2 – Sutarto Alimoeso. Persatuan Penggilingan Padi dan Pengusaha Beras Indonesia. (2020). Komunikasi pribadi.

## TENTANG PENULIS

**Galuh Octania** adalah seorang Peneliti Muda di Center for Indonesian Policy Studies yang menangani isu ketahanan pangan dan pertanian serta kesempatan ekonomi. Galuh meraih Sarjana di Hubungan Internasional dari Universitas Muhammadiyah Yogyakarta. Saat ini, Galuh bekerja di Kementerian Luar Negeri Republik Indonesia.

## AYO BERGABUNG DALAM PROGRAM “*SUPPORTERS CIRCLES*” KAMI

Melalui *Supporters Circles*, kamu, bersama dengan ratusan lainnya, membantu kami untuk melakukan penelitian kebijakan serta advokasi untuk kemakmuran jutaan orang di Indonesia yang lebih baik.

Dengan bergabung dalam *Supporters Circles*, *supporters* akan mendapatkan keuntungan dengan terlibat lebih dalam di beberapa karya CIPS. *Supporters* bisa mendapatkan:

- Undangan Tahunan *Gala Dinner* CIPS
- Pertemuan eksklusif dengan pimpinan CIPS
- Mendapatkan prioritas pada acara-acara yang diadakan oleh CIPS
- Mendapatkan informasi terbaru secara personal, setiap satu bulan atau empat bulan, lewat email dan video mengenai CIPS
- Mendapatkan *hard-copy* materi publikasi CIPS (lewat permintaan)



Untuk informasi lebih lanjut, silahkan hubungi [anthea.haryoko@cips-indonesia.org](mailto:anthea.haryoko@cips-indonesia.org).



Pindai untuk bergabung











## TENTANG CENTER FOR INDONESIAN POLICY STUDIES

**Center for Indonesian Policy Studies (CIPS)** merupakan lembaga pemikir non-partisan dan non profit yang bertujuan untuk menyediakan analisis kebijakan dan rekomendasi kebijakan praktis bagi pembuat kebijakan yang ada di dalam lembaga pemerintah eksekutif dan legislatif.

CIPS mendorong reformasi sosial ekonomi berdasarkan kepercayaan bahwa hanya keterbukaan sipil, politik, dan ekonomi yang bisa membuat Indonesia menjadi sejahtera. Kami didukung secara finansial oleh para donatur dan filantropis yang menghargai independensi analisis kami.


### FOKUS AREA CIPS:


**Ketahanan Pangan dan Agrikultur:** Memberikan akses terhadap konsumen di Indonesia yang berpenghasilan rendah terhadap bahan makanan pokok dengan harga yang lebih terjangkau dan berkualitas. CIPS mengadvokasi kebijakan yang menghapuskan hambatan bagi sektor swasta untuk beroperasi secara terbuka di sektor pangan dan pertanian.

**Kebijakan Pendidikan:** Masa depan SDM Indonesia perlu dipersiapkan dengan keterampilan dan pengetahuan yang relevan terhadap perkembangan abad ke-21. CIPS mengadvokasi kebijakan yang mendorong sifat kompetitif yang sehat di antara penyedia sarana pendidikan. Kompetisi akan mendorong penyedia sarana untuk terus berupaya berinovasi dan meningkatkan kualitas pendidikan terhadap anak-anak dan orang tua yang mereka layani. Secara khusus, CIPS berfokus pada peningkatan keberlanjutan operasional dan keuangan sekolah swasta berbiaya rendah yang secara langsung melayani kalangan berpenghasilan rendah.


**Kesejahteraan Masyarakat:** CIPS mempercayai bahwa komunitas yang solid akan menyediakan lingkungan yang baik serta mendidik bagi individu dan keluarga mereka sendiri. Kemudian, mereka juga harus memiliki kapasitas untuk memiliki dan mengelola sumber daya lokal dengan baik, berikut dengan pengetahuan mengenai kondisi kehidupan yang sehat, agar mereka bisa mengelola pembangunan dan kesejahteraan komunitas dengan baik.


[www.cips-indonesia.org](http://www.cips-indonesia.org)

 [facebook.com/cips.indonesia](https://facebook.com/cips.indonesia)

 [@cips\\_id](https://twitter.com/cips_id)

 [@cips\\_id](https://www.instagram.com/cips_id)

 [Center for Indonesian Policy Studies](https://www.linkedin.com/company/cips-indonesia)

 [Center for Indonesian Policy Studies](https://www.youtube.com/channel/UCv3U3U3U3U3U3U3U3U3U3U3)

Jalan Terogong Raya No. 6B  
Cilandak, Jakarta Selatan 12430  
Indonesia